



A garantia de maior estabilidade e segurança no emprego público e a extinção da relação laboral pública por motivos disciplinares

João Gonçalo Teixeira Pinto Batista Gonçalves

Dissertação de Mestrado em Direito e Prática Jurídica:
Especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

Lisboa

2018

Agradecimentos

Agradeço à minha família o apoio prestado

Agradeço ainda ao Senhor Professor Doutor Pedro Madeira de Brito as sugestões efetuadas

Resumo

A presente dissertação visa traçar um quadro que permita perceber quais os fundamentos objetivos e subjetivos que legitimam a extinção do vínculo de emprego público, à luz da discussão em torno da admissibilidade de se proceder a despedimentos na função pública.

Da Constituição não decorre que os trabalhadores da Administração Pública estejam, de alguma forma, isentos da aplicação de causas objetivas do despedimento. Sendo embora um direito fundamental, deve reconhecer-se que a garantia de segurança no emprego pode ceder, dando aso à extinção do vínculo, se tal for justificado pela otimização do interesse público, patenteando uma gestão eficiente e racional das suas disponibilidades financeiras e recursos humanos.

A reforma operada pelo recém-aprovado Regime da Valorização Profissional, porquanto se traduziu na eliminação total dos despedimentos de feição objetiva no direito da função pública, representa uma opção profundamente questionável do ponto de vista jurídico. O funcionamento eficaz e eficiente da máquina do Estado reclama a possibilidade de o empregador público afastar trabalhadores que se revelem terminantemente supérfluos, mesmo depois da sua inclusão em processos que visem assegurar um aproveitamento racional dos recursos humanos da Administração Pública, tenham eles a designação que tiverem (mobilidade especial, requalificação, valorização profissional, etc.).

A justa causa subjetiva ou disciplinar, estando condicionada pela prática de uma infração disciplinar por parte do trabalhador, assenta num requisito objetivo, a inviabilização da manutenção do vínculo. Reporta-se, por conseguinte, a situações limite (de *ultima ratio*), em que o comportamento do visado, avaliado e considerado no seu contexto, implica para o desempenho da função prejuízo de tal monta que irremediavelmente comprometa o interesse público que aquele deve prosseguir e, portanto, a viabilidade futura da relação laboral pública. A quebra irreversível da relação de cooperação e confiança entre as partes leva a que a sanção a aplicar não possa ser outra que não o despedimento disciplinar ou a demissão.

Palavras-chave: direito à segurança no emprego – vínculo de emprego público – Regime da Valorização Profissional – prossecução do interesse público – justa causa de despedimento ou demissão

Abstract

The purpose of the present essay is to provide a comprehensive understanding on the legal grounds for termination of employment within the public sector, in light of the recent developments around the admissibility of economic dismissals or layoffs by the public administration.

The Portuguese Constitution doesn't explicitly or implicitly exempt publicly employed workers from economic based dismissals. Despite being a fundamental right, it should be noted that the right to job security may give in, allowing for termination of employment, provided that such measure is covered by the continuous process of optimizing efficiency to garner public interest, which implies a coherent and rational management of financial, logistical and human resources.

The recent reform introduced by the 'Regime da Valorização Profissional', which phased out all forms of non-disciplinary dismissal, amounts to a highly questionable course of action from a legal standpoint. Termination of employment under certain circumstances is paramount to an effective and efficient governance, especially if the civil servant's contributions are objectively deemed redundant and unproductive, even after being included in processes conceived in order to foster his capabilities and a rational use of the public administration's work force, regardless of its designation ('mobilidade especial', 'requalificação', 'valorização profissional', etc.).

The individual dismissal with just cause for disciplinary reasons, being dependent on the confirmation of a disciplinary infraction on behalf of the employee, largely rests on an objective requirement: the pursuance of the employment relationship must be unfeasible, as a result of such conduct. Because of that, it addresses limit situations (of *ultima ratio*), where the employee's behaviour, measured and considered on its own context, impairs the fulfilment of his tasks in such a way that the public interest he's bound to pursue is inevitably compromised, thus rendering the future viability of the working relationship unsustainable. As a consequence of the relationship of mutual trust and confidence being irredeemably breached, the sanction imposed upon the offender should be none other the termination of employment.

Key words: right to job security – public sector employment – 'Regime da Valorização Profissional' – pursuit of the public interest – grounds for dismissal (just cause)

Por facilidade de citação, utilizo as seguintes abreviaturas:

ADSE: Instituto de Proteção e Assistência na Doença

AR: Assembleia da República

BCE: Banco Central Europeu

CC: Código Civil

CE: Comissão Europeia

CITE: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego

CP: Código Penal

CPA: Código do Procedimento Administrativo

CPC: Código de Processo Civil

CPP: Código de Processo Penal

CPT: Código de Processo do Trabalho

CPTA: Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP: Constituição da República Portuguesa

CT: Código do Trabalho (2009)

CT/2003: Código do Trabalho (2003)

EDTFP: Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas

FMI: Fundo Monetário Internacional

GNR: Guarda Nacional Republicana

IEFP: Instituto do Emprego e Formação Profissional

IRCT: Instrumento de regulamentação coletiva do trabalho

LCCT: Regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo

LOE: Lei do Orçamento de Estado

LTFP: Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

LVCR: Regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

OE: Orçamento de Estado

proc.: Processo

PSP: Polícia de Segurança Pública

RCTFP: Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

RDES: Revista de Direito e Estudos Sociais

RFDUL: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

RJAAFDL: Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa

ROA: Revista da Ordem dos Advogados

RVP: Regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público

STA: Supremo Tribunal Administrativo

STJ: Supremo Tribunal de Justiça

TC: Tribunal Constitucional

TCAN: Tribunal Central Administrativo Norte

TCAS: Tribunal Central Administrativo Sul

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

v.: Volume

Índice

Introdução e delimitação do tema.....	15
PARTE I - A garantia de maior estabilidade e segurança no emprego público	
1. Tutela constitucional da segurança no emprego: o artigo 53.º da CRP.....	17
1.1. Enquadramento e destinatários	17
1.2. Indagação do conteúdo exato da proibição constitucional de despedimentos sem justa causa.....	20
2. O direito a uma estabilidade acrescida no emprego por parte dos trabalhadores que exercem funções públicas.....	26
2.1. Raízes desta prerrogativa	27
2.1.1. O movimento de laboralização do emprego público	27
2.1.2. A situação dos trabalhadores abrangidos pelo artigo 88.º, n.º 4, da LVCR	32
2.2. Repercussões deste direito na redação original da LTFP; a justa causa objetiva de despedimento	39
2.3. A reforma operada pelo novo regime da valorização profissional e a eliminação total dos despedimentos não disciplinares na função pública	47
PARTE II - A extinção do vínculo de emprego público por motivos disciplinares	
3. Contextualização do despedimento disciplinar no direito da função pública.....	53
3.1. Breve apontamento histórico e enquadramento geral da figura	53
3.2. Poder disciplinar e a (aparente) distinção entre as sanções de despedimento e de demissão	55
4. Os fundamentos subjetivos de extinção do vínculo.....	58
4.1. Elementos conformadores da justa causa de despedimento ou demissão	58
4.1.1. O comportamento	59
4.1.2. A ilicitude	59
4.1.3. A culpa.....	62
4.1.4. A inviabilização da manutenção do vínculo de emprego público	64
4.1.5. O nexo de causalidade	66
4.2. Exemplificação legal de comportamentos ilícitos; em especial, a alínea h) do n.º 3 do artigo 297.º	67
5. Procedimento disciplinar a observar em caso de despedimento ou demissão.....	70
5.1. O princípio da celeridade e os prazos a que obedece o procedimento disciplinar	71
5.2. Iniciativa processual e instauração do procedimento	72
5.3. O princípio do inquisitório.....	74
5.4. As garantias de audiência e defesa do arguido	76

5.5. Considerações sobre a fase da decisão final	80
6. Os efeitos da extinção do vínculo por motivos disciplinares	82
6.1. Efeitos gerais decorrentes do despedimento ou demissão	83
6.2. Efeitos da invalidade do despedimento ou demissão	84
6.2.1. Considerações prévias; a ilicitude da sanção disciplinar expulsiva	84
6.2.2. Indemnização pelos danos, patrimoniais e não patrimoniais, sofridos	85
6.2.3. Reconstituição da situação jurídico-funcional atual hipotética	85
6.2.4. Salários intercalares ou de tramitação	87
6.2.5. Regras especiais.....	88
Conclusões.....	89
Bibliografia	91

Introdução e delimitação do tema

Um dos temas mais propalados na sociedade portuguesa é o do tratamento desigual que é dado a trabalhadores do setor privado e a trabalhadores da Administração Pública (os vulgarmente denominados “funcionários públicos”, terminologia hoje obsoleta mas que, na sua génese, se reportava unicamente aos trabalhadores com vínculo de nomeação) em relação ao regime de cessação do respetivo vínculo, sendo comum escutar-se a afirmação de que os últimos “não podem ser despedidos”.

Tendo isto em mente, propusemo-nos essencialmente a averiguar se e em que termos é o despedimento admissível no âmbito da função pública, alertando já para o facto de a expressão ‘despedimento’ ser aqui usada em sentido lato, englobando a ‘demissão’, designação conferida ao afastamento definitivo dos nomeados (e restantes trabalhadores a eles equiparados para efeitos da extinção do vínculo) por motivos disciplinares. O foco da análise estará então nos contornos da resolução invocada pelo empregador público, ou seja, da decisão unilateral da iniciativa da entidade empregadora pela qual põe termo ao vínculo laboral com base em motivações legalmente atendíveis, relacionadas tanto com o incumprimento da contraparte como com causas alheias à atuação das partes¹.

Estamos, pois, no domínio do direito da função pública, enquanto direito administrativo especial que disciplina a relação jurídica estabelecida entre um indivíduo e o Estado ou outra pessoa coletiva pública, cujo objeto se traduz na prestação de trabalho subordinado, mediante remuneração, regulada por um mínimo denominador comum de regime jus-publicista²⁻³.

Na Parte I, começaremos por analisar o principal princípio orientador da cessação do vínculo, expresso na garantia de estabilidade e segurança no emprego (artigo 53.º da CRP), indagando o seu sentido por forma a compreender se a Constituição proíbe ou não o despedimento de trabalhadores da Administração Pública, nomeadamente por motivos de natureza objetiva, alheios ao seu comportamento. É precisamente o campo dos chamados despedimentos objetivos que suscita maior controvérsia, uma vez que a nomeação, hoje circunscrita ao exercício de funções de autoridade ou soberania mas em tempos o regime-regra da constituição da relação jurídica de emprego público, não se compadece (e ainda não se compadece) com a dissolução do vínculo por razões objetivas e, por outro lado, a

¹ ROMANO MARTÍNEZ, *Direito do Trabalho*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, pp. 909, 911 e 970-971.

² ANA FERNANDA NEVES, “O Direito da Função Pública”, in PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, v. IV, Coimbra Editora, 2010, pp. 431 e ss.

³ Cf. artigos 1.º, 6.º e 25.º, n.º 1, da LTFP.

admissibilidade legal de tais modalidades do despedimento em relação aos trabalhadores com contrato de trabalho (em funções públicas) tem sido algo inconstante, sucedendo-se vários diplomas com alterações significativas nessa matéria.

Trataremos, por isso, de apreciar essa evolução legislativa, daí extraíndo as necessárias conclusões quando às especificidades do direito à estabilidade e segurança no emprego na esfera dos trabalhadores públicos, avaliando se se justificam ou não atendendo a outros valores constitucionais pertinentes, com destaque nítido para o princípio da prossecução do interesse público, que é, como veremos, o fundamento objetivo basilar para a extinção do vínculo de emprego público.

Já na Parte II, procedemos ao exame da extinção da relação laboral pública por motivos disciplinares, mediante despedimento disciplinar e demissão. Esta prerrogativa encontra-se perfeitamente estabilizada, não tendo o seu regime legal sofrido grandes alterações nas últimas décadas, pelo que daremos conta dos principais aspetos que caracterizam as penas disciplinares expulsivas, enfatizando os elementos que dão forma à *justa causa subjetiva*, sendo certo que a situação dos trabalhadores da Administração Pública não diverge, neste capítulo, de sobremaneira face à dos seus congéneres do setor privado.

PARTE I

A garantia de maior estabilidade e segurança no emprego público

1. Tutela constitucional da segurança no emprego: o artigo 53.º da CRP

1.1. Enquadramento e destinatários

Aditado aquando da revisão constitucional de 1982, por autonomização e transposição do disposto no artigo 52.º, alínea *b*), da versão originária de 1976, o artigo 53.º da CRP estabelece o seguinte: “É garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos”.

Atendendo ao seu enquadramento sistemático na Constituição (Título II, da Parte I), a garantia jusfundamental ínsita no preceito em questão insere-se na categoria dos direitos, liberdades e garantias, por oposição ao que sucedia até 1982, altura em que a mesma era configurada como direito económico, social ou cultural (Título III, da Parte I). Como tal, o direito em causa apenas poderá ser objeto de restrições nos termos do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP, sendo ainda diretamente aplicável e vinculativo tanto para entidades públicas como para entidades privadas (n.º 1 do artigo 18.º)⁴.

Tratando-se de um direito específico dos *trabalhadores*, teremos, em primeiro lugar, de identificar qual será a noção constitucional de trabalhador. Conforme tem sido assinalado, o texto constitucional não é propriamente claro neste aspeto, pois se à partida poderíamos ser levados a crer que o mesmo se referiria exclusivamente ao trabalhador num aceção mais restritiva da palavra, compreendendo apenas os trabalhadores subordinados, sucede que, em determinados preceitos (como o artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*)) esta referência é mais abrangente, incluindo também os trabalhadores independentes⁵, ou seja, as pessoas singulares que exercem a sua atividade profissional sem sujeição à autoridade e direção do empregador e, portanto, num quadro de maior autonomia.

De todo o modo é, como refere RUI MEDEIROS⁶, o próprio conteúdo do artigo 53.º que, ao garantir a segurança *no emprego* (mediante a proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos), nos remete para a existência de uma

⁴ Refira-se, ainda assim, que o facto de este revestir, até à revisão de 1982, a natureza de direito económico, social ou cultural não significava que o regime dos direitos, liberdades e garantias não lhe pudesse já ser aplicado, embora por via do artigo 17.º da CRP, enquanto direito fundamental de natureza análoga. Vide LUÍS MIGUEL MADURO/MARGARIDA CABRAL, “Segurança no emprego”, in *RJAAPDL*, n.º 15, 1991, p. 50.

⁵ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, v. I, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 1051.

⁶ *Ibidem*, p. 1052.

relação jurídica pautada pela dependência de uma das partes (o prestador da atividade) face à outra (o credor dessa atividade), pelo que a opinião consensual entre a doutrina e jurisprudência nacionais é a de que os únicos destinatários do artigo 53.º da CRP serão os trabalhadores subordinados⁷.

Deve acrescentar-se que, sendo os trabalhadores que exercem funções públicas também eles trabalhadores subordinados (ROSÁRIO PALMA RAMALHO apelida-os inclusive de *trabalhadores subordinados públicos*⁸), não é problemático reconhecer-se que estarão de igual modo cobertos pela garantia da segurança no emprego. Seja como for, e para evitar quaisquer dúvidas, o legislador constituinte substituiu, no artigo 269.º da CRP, a locução “funcionários e agentes”, pela expressão “trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas”, tornando clara a aplicabilidade àqueles trabalhadores dos direitos fundamentais previstos para os trabalhadores sujeitos a contrato individual de trabalho, sem prejuízo das especialidades e exigências próprias decorrentes da específica natureza da atividade pública⁹.

Questão que também tem sido suscitada a propósito do âmbito subjetivo do artigo 53.º é a de saber se estarão igualmente abrangidos os titulares de cargos dirigentes de empresas privadas bem como o pessoal dirigente da Administração Pública. A resposta ao problema terá de partir da identificação da comissão de serviço como modalidade especial tanto do contrato de trabalho como do vínculo de emprego público (artigo 6.º, n.º 3, alínea *c*), da LTFP) que permite o exercício de funções transitórias que pressuponham a existência de uma especial relação de confiança pessoal entre o empregador e trabalhador (veja-se as funções enunciadas nos artigos 161.º do CT, 9.º, n.º 1, alínea *a*), da LTFP e 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, onde foi aprovado o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado). Convém também fazer a distinção entre comissão de serviço *interna* e comissão de serviço *externa*, terminologia utilizada pelos doutrinadores do direito do trabalho¹⁰ (mas que também nos parece poder

⁷ Para além da doutrina já citada, vide também GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 706 e ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado de Direito do Trabalho*, t. I, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2012, p. 171. Na jurisprudência, cf. os Acórdãos do TC n.ºs 372/91, de 17/10/1991, proc. 406/91, 146/92, de 08/04/1992, proc. 299/90, 474/2002, de 19/11/2002, proc. 489/94, e 793/2013, de 21/11/2013, proc. 1171/13.

⁸ ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, I, cit., p. 326.

⁹ Cf. Acórdãos do TC n.ºs 285/92, de 22/07/1992, proc. 383/92, e 154/2010, de 20/04/2010, proc. 177/09.

¹⁰ Entre outros, FURTADO MARTINS, *Cessação do Contrato de Trabalho*, 4.ª ed., Cascais, Príncípia, 2017, pp. 642-643; MENEZES LEITÃO, *Direito do Trabalho*, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2014, p. 496; ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2014, pp. 347-348.

ser transposta para o funcionalismo público sem que tal levante problemas¹¹⁾ com intuito de distinguir, respetivamente, o recrutamento de trabalhadores já vinculados à empresa ou à Administração Pública da admissão, para o efeito, de trabalhadores sem vínculo com a entidade em questão¹².

Esta distinção é importante sobretudo pelo seguinte: a cessação da comissão de serviço *externa* pode, a menos que se tenha convencionado a ulterior permanência do trabalhador na empresa (solução prevista unicamente no direito laboral¹³; cf. artigos 162.º, n.ºs 2 e 3, alínea *d*), e 164.º, n.º 1, alínea *a*), do CT), convocar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o direito à segurança no emprego por implicar a extinção definitiva do vínculo que ligava o trabalhador dirigente à sua entidade empregadora¹⁴.

Contudo, o caráter fiduciário em que se firma a comissão de serviço (cuja manutenção depende da subsistência da relação de confiança pessoal que presidiu à sua constituição¹⁵) e a natureza transitória das funções assumidas justificam uma maior facilidade de a fazer cessar por iniciativa do empregador¹⁶, de onde resulta a possibilidade do mesmo efetivar a figura da denúncia, que lhe permite, unilateralmente e de modo discricionário (isto é, haja ou não justa causa), pôr termo à relação jurídica (artigos 163.º do CT e 289.º, n.º 3, da LTFP). A comissão de serviço é, pois, intrinsecamente precária, o que nos leva a tomar

¹¹ A comissão de serviço, recorde-se, tem mesmo origem administrativa, remontando ao artigo 27.º da Lei de 14 de junho de 1913, onde se permitia “a qualquer funcionário exercer comissões transitórias de serviço público fora do quadro a que pertence [...]”, vindo posteriormente a ser ‘importada’ para o domínio laboral através de instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho e, no plano legal, por acção do Decreto-Lei n.º 404/91, de 16 de outubro. Para mais desenvolvimentos quanto a este ponto, vide MENEZES CORDEIRO, “Da constitucionalidade das comissões de serviço laborais”, in *RDES*, a. 33, n.ºs 1/2, 1991, pp. 135 e ss.

¹² O artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2004 (com as sucessivas alterações resultantes das Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 64/2011, de 22 de dezembro, e 128/2015, de 3 de setembro), relativo ao recrutamento dos titulares de cargos de direção superior na função pública, admite, à semelhança do artigo 162.º, n.º 1, do CT, ambas as hipóteses e em igualdade de circunstâncias. Em contrapartida, o recrutamento dos titulares de cargos de direção intermédia, regulado no artigo 20.º do mesmo diploma, prefere claramente a comissão de serviço interna (n.ºs 1, 3 e 4 do preceito), limitando, em primeira análise, o campo de recrutamento aos trabalhadores que já detenham um vínculo de emprego público anterior, só sendo autorizada (a título subsidiário) a participação de indivíduos sem vínculo à Administração Pública no competente procedimento concursal caso o mesmo fique deserto ou se nenhum dos candidatos reunir as condições para ser designado (n.º 5).

¹³ O que se explica pela exigência constitucional de um procedimento concursal para o acesso a vínculos de emprego público vertida no artigo 47.º, n.º 2, da CRP (e reafirmada no artigo 30.º, n.º 3, da LTFP). Desse modo, terminada a comissão de serviço, caso o indivíduo pretenda reingressar na função pública, terá de concorrer a novo procedimento concursal, devendo este respeitar as determinações legais constantes dos artigos 30.º e 33.º a 39.º da LTFP e (por remissão do 37.º, n.º 2, da LTFP) da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro. Só assim se assegura a observância dos princípios da liberdade de acesso, da igualdade e do mérito.

¹⁴ A estabilidade e a segurança no emprego não são afetadas pela cessação da comissão de serviço *interna* já que o trabalhador dirigente terá sempre salvaguardado o regresso à sua situação jurídico-funcional de origem (assim, os artigos 164.º, n.º 1, alínea *a*), parte inicial, do CT, 290.º, n.º 5, da LTFP e 28.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2004).

¹⁵ ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., pp. 346.

¹⁶ *Ibidem*.

partido da opinião que considera não estarem os trabalhadores dirigentes abrangidos pela proibição prevista no artigo 53.º, visto não se poder equiparar o termo da comissão de serviço (mesmo quando determine a cessação do vínculo) a um *despedimento sem justa causa*¹⁷. A comissão de serviço corresponde, como nos diz MENEZES CORDEIRO, a um estatuto transitório publicamente conhecido, estando subjacente sempre a ideia de que a todo o tempo poderá cessar por decisão de qualquer uma das partes; logo, a sua eventual cessação “não surpreende nem fere”¹⁸.

1.2. Indagação do conteúdo exato da proibição constitucional de despedimentos sem justa causa

I. Passando agora a uma análise do teor da proibição contida no artigo 53.º, cumpre, antes de mais, realçar que o direito à estabilidade e segurança no emprego pode ser convocado em duas vertentes ligeiramente distintas, sendo possível identificar, no âmbito do mesmo, um conteúdo positivo, patente na garantia da segurança no emprego, e um conteúdo negativo, que, corresponde precisamente à proibição dos despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos.

O conteúdo positivo do direito em questão garante então aos trabalhadores a segurança no emprego (em especial, a manutenção do posto de trabalho), o que é imprescindível por razões de natureza económica (a subsistência pessoal do trabalhador e dos seus familiares depende, na generalidade dos casos, dos rendimentos do trabalho), social (um ambiente de elevada instabilidade laboral pode certamente comprometer a paz social) e jurídica (visa superar a maior debilidade negocial do trabalhador, adveniente da sua sujeição aos poderes laborais do empregador – cf. artigos 97.º a 99.º do CT e 74.º a 76.º da LTFP)¹⁹.

II. A compreensão do seu conteúdo negativo é mais complexa, convocando a discussão sobre o alcance do conceito de *justa causa* vertido no preceito constitucional. No fundo, importa aferir o sentido desta proibição²⁰, discernindo que factos ou circunstâncias podem fundamentar um despedimento constitucionalmente admissível e, como tal, configurar

¹⁷ FURTADO MARTINS, *op. cit.*, p. 651; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *op. cit.*, p. 1053; MENEZES CORDEIRO, “Da constitucionalidade das comissões de serviço laborais”, *cit.*, pp. 146-148. Na jurisprudência, cf. Acórdãos do TC n.ºs 64/91, de 04/04/1991, proc. 117/91, e 141/2002, de 09/04/2002, proc. 198/02.

¹⁸ MENEZES CORDEIRO, “Da constitucionalidade das comissões de serviço laborais”, *cit.*, p. 138.

¹⁹ BERNARDO XAVIER, *Curso de Direito do Trabalho*, 2.ª ed., reimp., Lisboa, Verbo, 1999, pp. 449-450 e 454-456; ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, *cit.*, p. 897.

²⁰ Cuja relevância transcende o ordenamento jurídico português, tendo também expressão no artigo 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: “Todos os trabalhadores têm direito a proteção contra os despedimentos sem justa causa, de acordo com o Direito da União e com as legislações e práticas nacionais”.

justa de causa de despedimento para efeitos do artigo 53.º da CRP: se só os ligados a um comportamento ilícito e culposo do trabalhador (*justa causa subjetiva*) ou, para além destes, ainda todos aqueles, seja qual for a sua natureza, que, em concreto, possam inviabilizar a prossecução da relação laboral emergente do contrato de trabalho ou do vínculo de emprego público (aqui se incluindo a *justa causa objetiva*)²¹.

O Tribunal Constitucional (TC), no Acórdão n.º 107/88 (de 31/05/1988, proc. 220/88), começou por perfilhar a primeira das orientações apontadas, entendendo que o conceito de justa causa acolhido no artigo 53.º não poderia ser outro que não o adquirido à data da aprovação do texto constitucional, correspondendo à “conduta culposa do trabalhador cuja gravidade e consequências constituam infração disciplinar que não comporte a aplicação de outra sanção”.

O principal argumento invocado pelo Tribunal para sustentar este seu entendimento prendeu-se com a recusa expressa, por parte da Assembleia Constituinte, da hipótese de, ao lado do conceito de justa, coexistir o ‘motivo atendível’ enquanto causa justificativa do despedimento promovido pela entidade patronal ou gestor público²², o que, aliado à sua igual supressão nos vários diplomas que vieram regular a questão ao longo da década de 1970, seria suporte suficiente para se concluir que a Constituição teria adotado uma noção restritiva de justa causa. Partindo desta visão do problema, foi assim decidido que qualquer tentativa de alargamento do conceito de justa causa a outros factos, situações ou circunstâncias de natureza objetiva, alheias a um comportamento culposo do trabalhador, implicaria sempre a sua transmutação substancial, sendo consequentemente inadmissível do ponto de vista constitucional.

Este aresto foi alvo de fortes críticas por parte da doutrina nacional²³, questionando-se o percurso histórico-normativo do conceito de justa causa aí delineado, a ausência de uma explicação razoável para a admissibilidade do despedimento coletivo (já então previsto

²¹ MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 17.ª ed., Coimbra, Almedina, 2014, p. 514.

²² O motivo atendível tinha a sua origem no artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei 372-A/75, de 16 de julho, sendo definido como o “facto, situação ou circunstância objetiva, ligado à pessoa do trabalhador ou à empresa, que, dentro dos condicionalismos da empresa torne contrária aos interesses desta e aos interesses globais da economia a manutenção da relação de trabalho.”

²³ FURTADO MARTINS, *op. cit.*, pp. 160-161; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pp. 1055-1056; MENEZES CORDEIRO, *Manual de Direito do Trabalho*, reimp., Coimbra, Almedina, 1997, pp. 813-818; MONTEIRO FERNANDES, “A justa causa de despedimento entre a Constituição e a lei: notas de um ‘check-up’ periódico”, in JOÃO PENA DOS REIS (coord.), *A cessação do contrato de trabalho: aspetos substantivos*, Centro de Estudos Judiciários, 2014, p. 35, nota 44; ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., pp. 900-902. Veja-se ainda as declarações de voto dos Juízes Conselheiros RAÚL MATEUS, CARDOSO DA COSTA e MESSIAS BENTO no Acórdão em questão.

nos artigos 13.º e ss. do Decreto-Lei n.º 84/76, de 28 de janeiro) e a total intransigência para com uma leitura atualista, aberta e sistematicamente comprometida da Constituição²⁴.

Todavia, a postura adotada pelo Tribunal viria a evoluir no sentido do reconhecimento de que o conceito constitucional de justa causa é suscetível de cobrir factos, situações ou circunstâncias objetivas, não se cingindo por isso à noção de *justa causa subjetiva* por si perfilhada inicialmente. Note-se que a questão *sub judice* foi apreciada sob o prisma quer do setor privado quer da função pública, extraíndo-se, em ambos domínios, conclusões idênticas: no (já aludido) Acórdão n.º 64/91 defendeu-se que a Constituição não vedava em absoluto ao legislador ordinário a consagração de certas causas de rescisão unilateral do contrato de trabalho pela entidade patronal com base em motivos objetivos, contanto que as mesmas não procedessem de culpa do empregador ou do trabalhador e que se traduzissem na impossibilidade prática de subsistência do vínculo laboral; paralelamente, o Acórdão n.º 285/92 (de que também já se deu conta) dizia-nos que, mesmo no contexto da Administração Pública, era legítimo que determinadas causas objetivas associadas à reestruturação e racionalização de serviços e organismos públicos estivessem na origem da compressão do estatuto jurídico dos funcionários públicos (mesmo que, no limite, tal significasse a impossibilidade de manutenção, por parte do funcionário, do concreto lugar que vinha desempenhando até então), sem que daí resultasse necessariamente a violação da segurança no emprego protegida pelo artigo 53.º.

Em todo o caso, por se tratar de um direito fundamental, toda e qualquer restrição ao seu conteúdo deve obedecer, como assinalámos (*supra*, p. 17), ao disposto no artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP. Efetivamente, embora seja hoje incontroversa a afirmação de que “não há direitos absolutos”²⁵, qualquer tentativa de restrição de um direito fundamental terá, dada a sua natureza material jusfundamental e força constitucional em sentido formal, de passar por um crivo particularmente exigente, que, no dizer de JORGE REIS NOVAIS, consiste em tornarmos a sua admissibilidade dependente da constatação, através de uma ponderação racionalmente fundamentável, de que tal medida restritiva se justifica para garantir outros direitos, bens, princípios ou interesses de sentido contrário que, *in casu*, sejam igualmente dignos de proteção jurídica²⁶. Assim, se discutimos a pertinência de expedientes tendentes à cessação da relação laboral assente em causas de índole objetiva, não podemos deixar

²⁴ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *loc. cit.*

²⁵ REIS NOVAIS, *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 70-71.

²⁶ *Ibidem*.

de confrontar o direito à estabilidade e segurança no emprego com o direito de iniciativa económica privada²⁷ (artigo 61.º, n.º 1, da CRP), e, bem assim, com o princípio da prossecução do interesse público (artigo 266.º, n.º 1, da CRP), conforme a relação jurídica objeto da contenda seja de direito privado ou de direito administrativo, respetivamente.

Atendendo à formulação do artigo 53.º, depreende-se que, *prima facie*, deve prevalecer o valor fundamental que privilegie a proteção do trabalhador, o que se explica pela maior vulnerabilidade que caracteriza a sua posição jurídica (*supra*, p. 20); esse valor é, sem dúvida, o direito à estabilidade e segurança no emprego.

Não obstante, porque a garantia de segurança no emprego não pode ser absolutizada²⁸, a demonstração de uma situação de impossibilidade objetiva de subsistência do vínculo abre caminho à eventualidade de a liberdade empresarial, por um lado, e a prossecução do interesse público, por outro, se assumirem como valores preponderantes no caso concreto, justificando a rutura da relação jurídica.

Em particular, no que concerne ao despedimento por causas objetivas de trabalhadores que exerçam funções públicas, o direito à estabilidade e segurança no emprego – público – encontra-se condicionado pela denominada *reserva do financeiramente possível*, isto é, pelos recursos (necessariamente limitados) que o Estado tem ao seu dispor para satisfazer os objetivos a que se propõe, o que o obriga a uma definição de prioridades na alocação dos meios disponíveis²⁹. Desse modo, conquanto as relações jurídicas de emprego público sejam especialmente estáveis e duradouras, por comparação com as relações de emprego privadas³⁰, tal não significa que a Constituição afirme qualquer garantia de vitaliciedade do vínculo laboral da função pública³¹, pelo que será perfeitamente plausível que o direito ora em análise possa ceder, dando aso ao despedimento objetivo, se isso for percebido como uma medida de boa administração por parte do Estado na prossecução do interesse público por si definido como prioritário, correspondente a uma gestão eficiente e racional das suas disponibilidades financeiras e recursos humanos (artigos 266.º, n.º 1, e 267.º, n.ºs 2 e 5 da CRP)³².

²⁷ Que nos surge aqui como corolário do direito de propriedade privada, previsto no artigo 62.º, n.º 1, da Lei Fundamental.

²⁸ BERNARDO XAVIER, *op. cit.*, p. 457; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pp. 1055-1056; ROMANO MARTÍNEZ, “Trabalho e direitos fundamentais: compatibilização entre a segurança no emprego e a liberdade empresarial”, in JORGE MIRANDA (coord.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, III, Coimbra Editora, 2011, pp. 284-285.

²⁹ REIS NOVAIS, *Direitos Sociais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 89 e ss.

³⁰ *Infra*, p. 51-52.

³¹ Cf. Acórdãos do TC n.ºs 233/97, de 12/03/1997, proc. 220/96, e 4/2003, de 07/01/2003, proc. 437/02.

³² Também assim, MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível «despedir funcionários públicos»?* , Coimbra, Almedina, 2014, pp. 72-73; RAQUEL ALVES, *A cessação da relação jurídica de emprego público*,

Embora o Acórdão n.º 64/91 do TC se aproxime de uma conceção do despedimento como *ultima ratio* ou sem alternativa viável ou razoável, valem aqui, *mutatis mutandis*, as considerações de FURTADO MARTINS, que nos diz que o regime do despedimento não deve ser classificado como uma alternativa à insolvência, pois tal seria irracional na perspetiva da gestão das empresas e representaria até um obstáculo ao “interesse da estabilidade (e do aumento) dos postos de trabalho”³³.

Também em relação ao empregador público não será certamente equacionável que o Estado tenha de estar à beira do total colapso financeiro para que possa proceder a despedimentos objetivos. Concordamos, por isso, com o Professor quando refere que a *ultima ratio* se reporta apenas a uma exigência de aproveitamento ao máximo, na entidade empregadora, dos trabalhadores excendutários³⁴, solução que vai ao encontro do sistema de despedimentos que vigorou em Portugal entre a aprovação da Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro (diploma predutivo da LVCR), e a revogação do regime da requalificação previsto na LTFP, dado que o trabalhador público só podia ser afastado definitivamente do serviço por razões alheias ao seu comportamento se nem a sua colocação em processos especialmente vocacionados para um aproveitamento racional dos recursos humanos da Administração Pública potenciase o reinício de funções no espaço de um ano, como veremos adiante.

Acima de tudo, é indispensável que o despedimento de prestadores de funções públicas se fundamente na maximização da prossecução do interesse público. A falta de fundamentação nesse sentido acarreta a consideração de que o mesmo é arbitrário ou efetuado por motivos políticos ou ideológicos.

Esta aceção do problema é corroborada pela jurisprudência do TC, podendo citar-se, a título de exemplo, os Acórdãos n.ºs 233/97 e 154/2010: a primeira das decisões diz-nos que “ [...] o direito à segurança no emprego não impede que, havendo interesses com relevo constitucional que tal justifiquem, a relação jurídica de emprego na Administração Pública assuma uma certa precariedade como sucede com a que se constitui por contrato pessoal”; em sentido idêntico, a última julga válidas as restrições legais à segurança no emprego público que se destinem a salvaguardar a “qualidade da atividade administrativa pública”, pois se é verdade que “a segurança no emprego é um imperativo constitucional,

tese de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015, pp. 64-65.

³³ FURTADO MARTINS, *op. cit.*, pp. 276-279.

³⁴ *Ibidem*.

não o é menos o modelo da boa administração inerente à prossecução do «interesse público» (artigo 266.º, n.º 1, da Constituição), interesse este ao serviço do qual se encontram exclusivamente dedicados os trabalhadores da função pública (artigo 269.º, n.º 1, da Constituição) ”.

Tudo visto, conclui-se que o artigo 53.º da Constituição consagra um conceito amplo de justa causa, que engloba motivos subjetivos ou disciplinares e também motivos objetivos, sendo que a proibição constitucional de despedimentos desprovidos de justa causa visa unicamente restringir os despedimentos arbitrários ou *ad nutum*, assim como aqueles que partam das motivações especialmente abusivas aí referidas (“motivos políticos ou ideológicos”)³⁵.

III. O percurso aqui traçado permite-nos assim perceber o porquê de, por princípio, se poder admitir a cessação do vínculo laboral com fundamento em causas objetivas, não ligadas à conduta do trabalhador. No entanto, mesmo que o ordenamento jurídico consinta figuras como o despedimento coletivo (artigos 359.º a 366.º do CT) isso não implica que o direito à estabilidade e segurança no emprego seja pura e simplesmente relegado para segundo plano e esvaziado de sentido útil.

Pelo contrário, é exatamente por admitirmos que factos, situações ou circunstâncias de natureza objetiva são suscetíveis de conformar uma justa causa de despedimento à luz do artigo 53.º que tais prerrogativas devem ser rodeadas de todo um conjunto de garantias que permitam acautelar devidamente a esfera jurídica dos particulares³⁶. Com efeito, independentemente de se julgar ou não válida a restrição à segurança no emprego, o Estado continua, em qualquer caso, vinculado a um dever de proteção desse bem jurídico, que se deve materializar através de atuações normativas ou fácticas de sentido positivo³⁷.

O Acórdão n.º 64/91 vinca isso mesmo, ressaltando que o apuramento da inviabilização da subsistência da relação laboral terá de ser efetuado por meio de uma regulamentação substantiva e processual distinta da prevista para os despedimentos disciplinares, de modo a que o cumprimento das exigências inerentes ao princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da CRP: idoneidade, indispensabilidade, adequação, razoabilidade e, por fim, determinabilidade³⁸) fique assegurado e se afaste a ameaça de desvirtuamento do instituto por forma a encobrir despedimentos que, na realidade, não são mais do que arbitrários ou

³⁵ *Ibidem*, pp. 161-163.

³⁶ GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pp. 709-710.

³⁷ REIS NOVAIS, *Direitos Sociais*, cit., pp. 259-261.

³⁸ REIS NOVAIS, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 161 e ss.

imotivados. Concretizando esta ideia, afirmou-se que seria fundamental que os conceitos utilizados (máxime, na definição dos pressupostos de facto e de direito que informam a justa causa – objetiva – de despedimento) não fossem vagos ou demasiado imprecisos e que as garantias de defesa concedidas ao trabalhador, seja no domínio da fiscalização (por entidade estranha ao vínculo) da existência de uma situação de impossibilidade objetiva, seja no que tange à compensação financeira a que terá direito, estivessem salvaguardadas.

Ainda a este propósito, convém referir o seguinte: sendo o despedimento julgado ilícito, infere-se do artigo 53.º da CRP, enquanto disposição jusfundamental que procura garantir de modo efetivo a estabilidade e segurança no emprego, uma preferência por “formas de tutela reintegratória em detrimento de meios meramente ressarcitórios”³⁹.

Não surpreende, por isso, que a lei determine a reintegração do trabalhador na empresa ou na pessoa coletiva pública como consequência direta da ilicitude do despedimento, regra que se afigura como absoluta no domínio das relações jurídicas de emprego público (*infra*, pp. 85-87), mas que admite desvios no direito laboral nos casos em que o regresso do trabalhador de microempresa ou que ocupe cargo de administração ou de direção comporta, numa avaliação objetiva e realizada por uma entidade com garantias de independência, “grave prejuízo e perturbação para a prossecução da atividade empresarial”, tal como se decidiu no Acórdão do TC n.º 306/2003 (de 25/06/2003, proc. 382/03), a propósito do que viria a ser o artigo 438.º, n.º 2, do CT/2003 (correspondente ao atual artigo 392.º, n.º 1, do CT).

2. O direito a uma estabilidade acrescida no emprego por parte dos trabalhadores que exercem funções públicas

Ainda no respeitante ao direito à estabilidade e segurança no emprego, importa discutir os contornos da chamada estabilidade acrescida de que beneficiam os trabalhadores em exercício de funções públicas, tópico que tem motivado uma forte contestação no espaço público, mormente por parte de trabalhadores do setor privado, pondo-se em causa a razão de ser de um tal tratamento diferenciado, sem prejuízo de podermos, desde já, adiantar que este se reconduz fundamentalmente a uma proteção especial face aos despedimentos objetivos.

Por fim, veremos o que é feito de tais prerrogativas com a reforma recentemente operada pela aprovação do regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público (ora, RVP).

³⁹ FURTADO MARTINS, *op. cit.*, pp. 522-526; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pp. 1059-1060.

2.1. Raízes desta prerrogativa

2.1.1. O movimento de laboralização do emprego público

I. Para melhor se perceber esta questão, teremos de recuar até 1989, ano em que os Decretos-Lei n.ºs 184/89, de 2 de junho, e 427/89, de 7 de dezembro, vieram definir a nomeação e o contrato de pessoal como modalidades constitutivas da relação jurídica de emprego na Administração Pública portuguesa (artigos 5.º do Decreto-Lei n.º 184/89 e 3.º do Decreto-Lei n.º 427/89). Se atentarmos nos dois diplomas, é manifesto que, à época, a nomeação correspondia ao regime-regra de constituição do vínculo de emprego público: era a única das suas modalidades que conferia ao trabalhador a qualidade de *funcionário* e a sua subsequente incorporação no quadro de pessoal, possibilitando assim o exercício profissionalizado de funções públicas que revestissem “caráter de permanência” (artigos 6.º do Decreto-Lei n.º 184/89 e 4.º do Decreto-Lei n.º 427/89). Nessa medida, o vínculo de nomeação apresentava, em princípio, natureza definitiva, constituindo-se por tempo indeterminado (artigo 6.º, n.º 1, do último diploma citado)^{40 41}.

Em contraposição, o contrato de pessoal, que se desdobrava em contrato administrativo de provimento e em contrato de trabalho a termo certo, era excecional, não só porque os pressupostos conducentes à sua celebração eram fixados de modo taxativo no texto legal (artigos 15.º, n.º 2, e 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89), mas sobretudo porque era fonte de uma “relação transitória de trabalho subordinado”, titulando o desempenho de funções públicas que, no dizer da lei, ou “não [revestiam] caráter de permanência” ou eram de “duração previsível” (artigos 7.º a 9.º do Decreto-Lei n.º 184/89⁴²). O contrato de pessoal teria por isso natureza temporária, denotando uma certa precariedade quando confrontado com o vínculo de nomeação, tanto mais que não suscitava a integração do trabalhador no quadro, muito embora o contrato administrativo de provimento (e só este) conferisse ao trabalhador a qualidade de *agente administrativo* (artigo 14.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 427/89), podendo inclusive funcionar como “antecâmara à constituição de uma relação estável de trabalho”⁴³.

⁴⁰ A lei conhecia, ainda assim, desvios a esta regra, como sucedia durante o período probatório antecedente à nomeação por tempo indeterminado e nos casos tipificados no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 427/89, atinente à nomeação em comissão de serviço.

⁴¹ Para mais desenvolvimentos sobre este ponto, vide ANA FERNANDA NEVES, “O contrato de trabalho na Administração Pública”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano: no centenário do seu nascimento*, I, Coimbra Editora, 2006, pp. 110-113.

⁴² Estes preceitos encontravam paralelo nos artigos 15.º, n.º 1, e 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 427/89, também aqui a propósito de cada uma das modalidades do contrato de pessoal.

⁴³ ANA FERNANDA NEVES, “O contrato de trabalho...”, cit., pp. 113-114.

A circunstância de só os trabalhadores com contrato de provimento adquirirem o estatuto de agente administrativo, com a sua consequente sujeição ao regime jurídico da função pública (artigo 15.º, n.º 1, *in fine*, do Decreto-Lei n.º 427/89), não era algo que pudesse ser menosprezado pois, em si, era geradora de uma diferença de regime assinalável face ao que se observava a propósito dos trabalhadores contratados a termo certo. Na verdade, por se regerem pelo disposto na LCCT (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de fevereiro)⁴⁴, os contratos de trabalho a termo certo celebrados por serviços ou organismos públicos encontravam-se fora do âmbito do Direito administrativo, não podendo falar-se aqui de uma relação jurídica administrativa em sentido próprio, mas antes de uma relação laboral de natureza privada com especialidades advenientes da satisfação (transitória) de necessidades de interesse público (artigos 18.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 427/89)⁴⁵;

Espelhando isso mesmo, o regime de cessação da relação jurídica de emprego público constante do Decreto-Lei n.º 427/89 deixava transparecer uma disparidade evidente entre funcionários e agentes administrativos, por um lado, e trabalhadores contratados a termo certo, por outro. O vínculo dos primeiros podia extinguir-se: por caducidade, aplicação de pena disciplinar expulsiva (nomeadamente a aposentação compulsiva ou a demissão⁴⁶), revogação, denúncia (exoneração) e resolução (rescisão) por iniciativa do agente com justa causa (artigos 28.º a 30.º)⁴⁷. Os segundos, por força da remissão efetuada no artigo 14.º, n.º 3, viam-se sujeitos às mesmas causas de extinção do contrato vigentes no direito laboral privado⁴⁸.

Como resultado, os trabalhadores contratados podiam ser alvo do despedimento coletivo e do despedimento por extinção do posto de trabalho em igualdade de circunstâncias face aos seus congéneres do setor privado (artigos 16.º e ss. da LCCT), podendo a dissolução do vínculo assentar nas motivações concretizadas no n.º 2 do artigo 26.º da LCCT, que teriam, naturalmente, de ser enquadradas no contexto específico de uma relação jurídica cuja entidade empregadora é o Estado e não um ente privado. As razões expostas levam, como se depreende, a que uma tal disparidade fosse extensível, por maioria de razão, aos

⁴⁴ Cf. artigos 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89 e 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89.

⁴⁵ Cf. o Acórdão do STA de 27/01/2004 (SILVA SALAZAR), proc. 018/03.

⁴⁶ Cf. artigo 12.º, n.ºs 7 e 8, do Estatuto Disciplinar de 1984 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro).

⁴⁷ Sem esquecer a conclusão sem sucesso do período experimental pelo trabalhador nomeado que não houvesse revelado aptidão para o desempenho das funções para as quais foi destacado (artigo 6.º, n.º 10, do Decreto-Lei n.º 427/89).

⁴⁸ MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...*, cit., p. 84.

trabalhadores do setor privado, beneficiando os funcionários e agentes administrativos de um direito à estabilidade e segurança no emprego incomparavelmente mais intenso.

II. O cenário que aqui identificámos viria a alterar-se, assistindo-se gradualmente a uma aproximação do direito da função pública ao regime laboral comum, com o acentuar do chamado “movimento de laboralização da função pública”⁴⁹.

Esta aproximação deveu-se, em primeiro lugar, à evolução legislativa ocorrida a partir de finais do século passado, a qual possibilitou o exercício de funções públicas por tempo indeterminado por parte de trabalhadores cujo concreto vínculo de emprego público não se reconduzia à nomeação e segundo a disciplina legal aplicável ao contrato individual de trabalho⁵⁰, como sucedeu em relação ao pessoal auxiliar (artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 184/89, aditado pela Lei n.º 25/98, de 26 de maio), aos trabalhadores do setor público empresarial (artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro) e ao pessoal dos institutos públicos (artigo 34.º, n.º 1, da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro).

A crescente generalização do recurso ao contrato de trabalho (desta feita como vínculo definitivo) para exercício de funções públicas de natureza duradoura (ou com “caráter de permanência”, se quisermos revisitar a terminologia seguida nos Decretos-Lei de 1989) e a redução conexa do universo de trabalhadores admitidos na modalidade de nomeação⁵¹ que se verificou em decorrência deste impulso legislativo culminou na aprovação de um regime próprio para o contrato individual de trabalho da Administração Pública, presente na denominada Lei do CIT (Lei n.º 23/2004, de 22 de junho), que continuava, de resto, a operar uma ampla remissão para a legislação laboral (n.º 1 do artigo 2.º). À exceção das entidades mencionadas nas diversas alíneas do seu artigo 1.º, n.º 3, este diploma aplicava-se irrestritamente a qualquer pessoa coletiva pública que intentasse constituir relações de trabalho subordinado sob a forma de contrato de trabalho (incluindo as inseridas na administração regional autónoma e na administração local, conforme resultava do artigo 2.º, n.º 5), muito embora o n.º 4 do artigo 1.º estatuisse que, no domínio da administração direta, não poderiam ser objeto de contrato de trabalho por tempo indeterminado as

⁴⁹ Quanto ao fenómeno em questão, vide ALDA MARTINS, “A laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego”, in *Julgar*, n.º 7, 2009, pp. 166 e ss.; ANA FERNANDA NEVES, “Os «desassossegos» de regime da função pública”, in *RFDUL*, v. XLI, n.º 1, 2001, pp. 51 e ss.; CLÁUDIA VIANA, “Contrato de trabalho em funções públicas: privatização ou publicização da relação jurídica de emprego público?”, in JORGE MIRANDA (coord.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, v. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 284 e ss.; e ROSÁRIO PALMA RAMALHO, “Intersecção entre o Regime da Função Pública e o Regime Laboral”, in *ROA*, a. 62, v. II, 2002, pp. 451 e ss.

⁵⁰ Que constava, num primeiro momento, do Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de novembro de 1969, vindo mais tarde a ser regulado nos artigos 10.º e ss. do CT/2003.

⁵¹ ALDA MARTINS, *op. cit.*, p. 172.

atividades que implicassem o exercício direto de poderes de autoridade definidores de situações jurídicas subjetivas de terceiros ou o exercício de poderes de soberania⁵².

Anos mais tarde, a LVCR (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) deu o passo derradeiro rumo à materialização desta tendência, concretizando uma inversão de papéis no que diz respeito à modalidade prevalente de constituição da relação jurídica de emprego público ao converter o contrato de trabalho em funções públicas em regime padrão ou supletivo, passando o vínculo de nomeação a representar a exceção. De facto, ao invés do que vimos suceder no início desta análise, o âmbito do contrato de trabalho era agora demarcado a partir de uma delimitação negativa: eram contratados os trabalhadores que não devessem ser nomeados ou cuja relação jurídica de emprego público não devesse ser constituída por comissão de serviço (artigo 20.º). Por seu turno, a nomeação viu o seu campo de aplicação circunscrever-se ao cumprimento ou execução de atribuições, competências e atividades referentes a missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes, representação externa da República Portuguesa, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública em meio livre ou institucional e inspeção (artigo 10.º)⁵³.

Ao mesmo tempo, abandonam-se as noções de *funcionário* e de *agente administrativo*⁵⁴, desaparecendo de igual modo as referências ao quadro de pessoal (artigo 117.º, n.ºs 7 e 8): todos os trabalhadores que exercessem funções públicas passaram a estar sob a alçada do direito administrativo.

III. Enquanto isso, a sujeição de determinados trabalhadores ao regime laboral privado e a posterior transposição da figura do contrato de trabalho para o foro público levou a que um número cada vez maior de prestadores de funções públicas se visse condicionado pela suscetibilidade do respetivo vínculo sofrer alterações e, no limite, se extinguir por razões objetivas.

A Lei do CIT foi a primeira norma de direito administrativo a reconhecer expressamente que a relação jurídica de emprego público (embora apenas na modalidade de contrato individual de trabalho) poderia cessar devido a motivos de índole objetiva, aos quais o

⁵² Nada obstava, contudo, a que outras atividades compreendidas na esfera de ação da administração direta (em especial, “atividades de apoio administrativo, auxiliar e de serviços gerais”) pudessem ser realizadas por trabalhadores contratados, como se depreendia do artigo 25.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2004.

⁵³ ALDA MARTINS, *loc. cit.*

⁵⁴ Repare-se que o contrato administrativo de provimento deixou de existir. Por conseguinte, o artigo 91.º da LVCR especificou o que ocorreria aos vínculos previamente constituídos segundo aquela modalidade, prescrevendo a transição dos seus trabalhadores para as modalidades de nomeação definitiva (em período experimental), nomeação transitória, contrato por tempo indeterminado (também em período experimental) ou contrato a termo resolutivo certo ou incerto, consoante a natureza das funções exercidas e a previsível duração do contrato.

trabalhador era alheio⁵⁵. Era o que resultava dos seus artigos 16.º a 18.º, com a previsão do despedimento por redução de atividade (termo que abarcava tanto o despedimento coletivo como o despedimento por extinção do posto de trabalho) e da caducidade do contrato por impossibilidade superveniente, definitiva e absoluta da entidade empregadora pública receber a prestação de trabalho⁵⁶.

Subsequentemente, o regime daí constante foi aprofundado por via da Lei n.º 11/2008, de onde resultou (artigo 3.º) que a operacionalidade de tais causas de cessação do contrato individual de trabalho dependeria da observância do disposto na Lei da Mobilidade (Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro).

A articulação entre os dois diplomas concretizava-se do seguinte modo: a identificação dos trabalhadores cujo contrato individual de trabalho devesse cessar por despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho era feita de acordo com os artigos 16.º a 18.º da Lei da Mobilidade, seguindo necessariamente os métodos de seleção aí previstos – avaliação de desempenho e avaliação profissional – (artigo 3.º, n.º 1); uma vez efetuada essa identificação, tinham lugar os restantes procedimentos previstos no CT/2003 (artigo 3.º, n.º 2); caso se viesse a confirmar a necessidade de cessação do contrato, notificar-se-ia o trabalhador em causa para, no prazo de 10 dias úteis, se pronunciar sobre se pretendia ou não ser colocado em situação de mobilidade especial pelo prazo de um ano (artigo 3.º, n.º 3)⁵⁷; se a resposta fosse negativa ou, sendo afirmativa, decorresse o prazo de um ano a que se aludiu sem que tivesse havido lugar ao reinício de funções, a lei estatuiu a prática do ato de cessação do contrato (artigo 3.º, n.ºs 4 e 6).

A LVCR importou o teor do artigo 3.º da Lei n.º 11/2008 para o seu artigo 33.º, tendo procedido a ligeiros ajustes que passaram por tornar o texto legal consentâneo com outro dos diplomas que viriam a ser aprovados no seio do mesmo pacote legislativo, o RCTFP (aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro⁵⁸), que passou a ser o destinatário das remissões anteriormente efetuadas para o CT/2003. Ora, uma das novidades trazidas pelo

⁵⁵ Até então, relembre-se, isso resultava da remissão efetuada em vários diplomas para a legislação laboral.

⁵⁶ MIGUEL LUCAS PIRES, *loc. cit.*

⁵⁷ Este ponto é especialmente importante porque a redação original desta Lei da Mobilidade determinava que só “o pessoal que [tivesse] a qualidade de funcionário ou agente” (e, portanto, só o pessoal com vínculo de nomeação ou com contrato administrativo de provimento) podia ser colocado em situação de mobilidade especial (vide o seu artigo 11.º, n.º 1), pelo que a Lei n.º 11/2008, ao preconizar a aplicação do regime de mobilidade especial também aos trabalhadores com contrato individual de trabalho, implicou uma extensão do âmbito subjetivo desta figura.

⁵⁸ Que procedeu à revogação da Lei do CIT, com exceção dos seus artigos 16.º a 18.º, os quais continuaram a ter aplicação em caso de reorganização de órgãos ou serviços, em harmonia com o disposto no Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, e na Lei da Mobilidade (artigos 7.º, n.º 1, e 18.º, alínea f), da Lei n.º 59/2008).

RCTFP foi precisamente a introdução, nos artigos 259.º e ss., de mais uma modalidade objetiva de despedimento, desta feita o despedimento por inadaptação⁵⁹, inserindo-se pois na lógica de privatização do emprego público.

Da articulação que era feita entre estes diplomas resultou nova prerrogativa conducente a uma estabilidade e segurança no emprego em grau superior por parte dos trabalhadores do Estado: quando admissível (artigo 33.º, n.ºs 3 e 9, da LVCR), o despedimento objetivo teria de ser precedido da colocação do(s) visado(s) em situação profissional intermédia, a mobilidade especial, orientada para o incentivo ao reinício de funções em outro órgão ou serviço público.

Este mecanismo significava um claro desvio face ao procedimento, relativamente célere, que antecedia os despedimentos de base objetiva no CT/2003 e, anos volvidos, no CT, mas explicava-se pela circunstância de o trabalhador excedentário poder ser útil em outro órgão ou serviço que carecesse de alguém com perfil funcional similar⁶⁰. Basicamente, o mesmo princípio da prossecução do interesse público que, em ponderação, legitima a extinção do vínculo serve de suporte à sua não dissolução se existir um interesse objetivo em mantê-lo no exercício de funções públicas.

2.1.2. A situação dos trabalhadores abrangidos pelo artigo 88.º, n.º 4, da LVCR

I. Deparamo-nos, contudo, com a seguinte questão: nos termos da cláusula inserta no n.º 4 do artigo 88.º da LVCR, os titulares de vínculo de nomeação definitiva no momento da entrada em vigor desta lei que não estivessem encarregados de funções de autoridade ou soberania transitaram para a modalidade de contrato por tempo indeterminado (artigos 20.º e 21.º da LVCR), continuando, ainda assim, a reter os regimes de cessação da relação laboral e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de mobilidade especial próprios da nomeação definitiva, que eram, no fundo, os seus principais traços característicos; para além disso, o artigo 91.º, n.º 3, da mesma lei estendia este regime de exceção aos agentes administrativos cujo contrato de provimento tivesse sido convertido em contrato por tempo indeterminado, desde que concluíssem o correspondente período experimental com sucesso.

Desta forma, os antigos funcionários e agentes que preservassem o respetivo vínculo por ocasião da entrada em vigor da LVCR eram providos de um estatuto misto que os deixava

⁵⁹ Cf. ainda o artigo 33.º, n.º 9, alínea b), da LVCR.

⁶⁰ Assim, MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...*, cit., p. 74, e RAQUEL ALVES, *op. cit.*, pp. 76-77.

à margem de qualquer forma de despedimento de cariz objetivo, pautando-se, em tudo o mais, pelas mesmas regras dos restantes trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas. Por esse motivo, pode dizer-se que o panorama observado entre os contratados era algo paradoxal, evidenciando uma cisão nesta categoria de trabalhadores com grandes implicações ao nível do regime jurídico aplicável a uns e outros: uns estavam sujeitos à eventual dissolução do vínculo assente em factos, situações ou circunstâncias de natureza objetiva; os outros estavam eximidos dessa contingência, permanecendo por tempo indeterminado em situação de mobilidade especial⁶¹.

A distinção operada abstraía totalmente do conteúdo funcional da relação de trabalho – partia apenas da modalidade da relação jurídica de emprego público que titulava o vínculo de um dado trabalhador aquando da entrada em vigor da LVCR⁶² – mas não era arbitrária, pois explicava-se pela vontade de salvaguardar as expetativas dos trabalhadores afetados pela conversão *ope legis* do seu vínculo⁶³.

II. O problema surgiu quando, anos mais tarde, o legislador intentou, através do Decreto da AR n.º 177/XII, revogar a cláusula de salvaguarda do artigo 88.º, n.º 4, pretendendo com isso uniformizar o estatuto jurídico dos trabalhadores contratados, medida que se enquadrava na política de redução substancial das despesas de funcionamento do Estado, inserida nos objetivos traçados no Memorando de Entendimento celebrado entre o nosso país, a CE, o BCE e o FMI, no ano de 2011, por potenciar o despedimento objetivo de um maior número de trabalhadores sob sua alçada e, consequentemente, um corte nas despesas com pessoal.

Instado a apreciar esta medida em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade (n.º 1 do artigo 278.º da CRP), o TC considerou que a supressão do privilégio implantado no n.º 4 do artigo 88.º da LVCR em favor de um complexo restrito de trabalhadores contratados atentava contra o princípio da tutela da confiança, ínsito no artigo 2.º da Constituição, enquanto valor jusfundamental dirigido à proteção das expetativas dos particulares relativamente à continuidade do quadro legislativo vigente⁶⁴.

⁶¹ Cf. artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006.

⁶² CLÁUDIA VIANA, “Contrato...”, cit., 2010, pp. 291-292.

⁶³ Este entendimento parece ser corroborado pela afirmação do então Ministro de Estado e das Finanças em sede de apreciação na generalidade da Proposta de Lei que viria a dar origem à LVCR (cf. *Diário da Assembleia da República* I-A, n.º 108/X, de 20 de julho de 2007): “O novo regime do contrato em funções públicas só será aplicado ou *àqueles que já estão agora em contrato individual de trabalho* ou a novos trabalhadores que ingressem na Administração já à luz deste diploma e, nesse sentido, não são defraudadas as expetativas de nenhum dos atuais membros da Administração Pública” (o itálico é nosso).

⁶⁴ Cf. Acórdão do TC n.º 474/2013, de 29/08/2013, proc. 754/13.

Resumidamente, diremos que a linha de argumentação seguida assentou na consideração de que nem o intensificar da laboralização do emprego público seria motivo bastante para afastar um “quadro de expectativa sólido” na manutenção dos regimes de cessação do vínculo e de colocação de pessoal em situação de mobilidade especial. No seu entender, a aplicabilidade do artigo 88.º, n.º 4, da LVCR havia ditado um “reforço significativo das expectativas alimentadas por esses trabalhadores, que dificilmente poderiam buscar manifestação mais expressiva do Estado quanto à exceção de que mereciam relativamente à cessação da relação jurídica de emprego público [...]”, ao que se juntava o facto de a sua imunidade a causas de cessação da relação laboral por razões objetivas ter justificado a aplicação de medidas de redução remuneratória entre 2011 e 2013 (seriam a contrapartida, pelo “benefício de maior estabilidade no emprego”) num período em que Portugal já se encontrava submetido ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

Assim, ancorando o seu pensamento na convicção de que estes trabalhadores teriam recebido do Estado “múltiplos sinais claros e aproximados no tempo de que continuavam vivas as razões materiais que os ligavam aos trabalhadores que, como eles, no momento da mudança de paradigma, [beneficiavam] do regime de nomeação”, o Tribunal entendeu que a expectativa assentava “em boas razões” e que “a centralidade que a preservação do emprego assume em qualquer trabalhador [havia marcado] seguramente as opções de vida do grupo de trabalhadores em causa”, sem que, na sua opinião, fosse possível vislumbrar quaisquer “razões de interesse público idóneas a postergar a tutela de confiança legítima quanto à continuidade do comportamento do Estado em relação a peça nuclear do estatuto jusslaboral dos trabalhadores abrangidos pela norma do n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro”⁶⁵.

III. Quanto a nós, a argumentação do Tribunal a respeito deste ponto não procede, sendo de acompanhar a tese da não inconstitucionalidade da norma em causa sustentada na doutrina por MIGUEL LUCAS PIRES e RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA e cujos traços essenciais trataremos agora de expor.

A desconstrução do juízo de inconstitucionalidade por violação da tutela da confiança promovida pelos autores acima referidos assume duas dimensões elementares: a primeira consiste em refutar-se a ilação de que a aprovação do artigo 88.º, n.º 4, da LVCR aliada aos desenvolvimentos legais que a antecederam firmava ou até consolidava, de alguma

⁶⁵ De referir que a aplicação do princípio da tutela da confiança que é feita neste juízo é tributária de outras decisões do mesmo Tribunal, nomeadamente os Acórdãos do TC n.ºs 287/90, de 30/10/1990, proc. 309/88, e 188/2009, de 18/05/2009, proc. 505/08.

maneira, a convicção dos trabalhadores envolvidos quanto à manutenção da estabilidade reforçada que pautava o seu vínculo; a segunda em fazer ver que, ainda que as expectativas fossem sólidas e legítimas, se verificavam, no caso, uma série de interesses contrários que foram desconsiderados em grande parte pelo TC e que, dada a sua premência, podiam e deviam ter justificado a compressão da tutela da confiança e, consequentemente, do direito à estabilidade e segurança no emprego desses trabalhadores.

Tendo já examinado toda a sequência de eventos compreendida entre o Decreto-Lei n.º 184/89 e a tentativa de aprovação do Decreto n.º 177/XII, não vemos como se pode extrair daí uma crença, por parte dos antigos funcionários e agentes cujo vínculo foi convertido em contrato de trabalho em funções públicas, de que a prerrogativa gravada no n.º 4 do artigo 88.º da LVCR perduraria *ad eternum*, funcionando como “garantia *ad infinitum* de estabilidade dos três regimes nele elencados”⁶⁶. Muito pelo contrário, porque a tendência demonstrada a partir de finais da década de 1990 apontava nitidamente para a progressiva contratualização das relações jurídicas de emprego público, parece-nos que um homem médio⁶⁷ colocado na posição de um trabalhador nomeado ou com contrato administrativo de provimento que não estivesse incumbido de funções de autoridade ou de soberania não poderia perspetivar outro cenário que não o da assimilação do seu vínculo pela figura do contrato de trabalho, surgindo esta como inevitável face às reformas legais que vinham sendo empreendidas nos últimos anos⁶⁸.

Com efeito, o próprio enquadramento sistemático do artigo 88.º (inserido no Título VII da LVCR, intitulado “Disposições finais e transitórias”) é sugestivo de que a intenção do legislador terá sido a de suavizar a transição de regimes a que estes trabalhadores foram submetidos e não a de se comprometer indefinidamente com a solução aí decretada. O preceito em discussão é, de resto, um bom exemplo de direito transitório material⁶⁹, ou seja, de uma norma que fixa um regime específico para certos factos ou efeitos jurídicos,

⁶⁶ Assim, RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, “Segurança no emprego de trabalhadores em funções públicas: a tutela reforçada dos trabalhadores com nomeação definitiva segundo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 474/2013”, in *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, v. III, Universidade Católica Editora, 2015, p. 420.

⁶⁷ Revelador de um certo padrão de razoabilidade ou diligência, de acordo com a fórmula tradicional de direito romano do *bonus pater familias*.

⁶⁸ Cf. o Acórdão do TC n.º 794/2013, de 21/11/2013, proc. 935/13, o qual, versando sobre uma questão adjacente àquela de aqui nos ocupamos, nos dizia o seguinte: “[...] deve ter-se em consideração que a tendência para a *laboralização* do regime dos trabalhadores da Administração Pública, fortemente acentuada, a partir de 2008, com a adoção, como regime-regra, do contrato de trabalho em funções públicas (disciplinado por um diploma – o RCTFP – próximo do Contrato de Trabalho), permite afirmar que não seria totalmente imprevisível uma alteração como a ora em causa do período normal de trabalho”.

⁶⁹ MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução do Direito*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 283.

instituindo um regime que não coincide nem com o da legislação anteriormente em vigor (o que se retirava dos Decretos-Lei n.ºs 184/89 e 427/89, revogados pelo artigo 116.º da LVCR), nem com o da lei nova, pelo que não será, de modo algum, descabido considerar-se que a sua finalidade era a de servir de ponte entre os dois regimes em confronto. Dito de outra forma, o legislador simplesmente aceitou adiar a “produção de alguns dos efeitos implícitos na transmutação do vínculo”, diferindo a aplicação global do novo regime geral do contrato aos trabalhadores resguardados pela cláusula de salvaguarda para o futuro⁷⁰.

Em suma, o contexto indiciava uma relativização de expectativas e não o seu reforço.

Não obstante, ainda que assim não fosse – isto é, mesmo que, por hipótese, se aceitasse que o regime preconizado no n.º 4 do artigo 88.º tinha a pretensão de durar, no limite, até à aposentação ou reforma dos visados (artigo 32.º, n.º 1, alínea *f*), da LVCR⁷¹), caso em que a confiança dos particulares na sua continuidade seria um dado indesmentível –, não nos podemos esquecer que a prevalência da tutela da confiança no caso concreto depende de um último teste: “é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa”⁷². O Tribunal reconheceu este aspeto, mas acabou por não dar a devida importância aos valores de sentido contrário que se verificavam *in casu* e que reclamavam a postergação da tutela da confiança dos particulares.

O panorama propiciado pela sustentação de um regime híbrido com a configuração de que demos conta atenta, desde logo, contra o princípio da igualdade, mas também contra o princípio da prossecução do interesse público e o dever de boa administração a que dá origem, além de contrastar com os imperativos de eficácia da ação administrativa e de racionalização dos meios a utilizar pelos serviços públicos (cf. artigos 13.º, 266.º, n.º 1, e 267.º, n.ºs 2 e 5, da CRP). Conquanto não se possa dizer que a opção do legislador da LVCR tenha sido arbitrária (não se ignora o interesse em acautelar a posição jurídica dos trabalhadores atingidos pela norma aqui considerada, ainda que as modificações por ela trazidas fossem, insistimos, expectáveis), o facto é que se repercutia indiscutivelmente numa maior estabilidade no emprego por parte de alguns dos trabalhadores contratados, sem que fosse possível descortinar um critério objetivo que presidisse a esse tratamento diferenciado.

⁷⁰ MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...*, cit., pp. 84-85; RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, “Segurança no emprego...”, cit., pp. 420-422.

⁷¹ Na legislação atualmente em vigor, vide os artigos 291.º, alínea *c*), e 292.º da LTFP.

⁷² Cf., para além da jurisprudência citada na nota 65, o Acórdão do TC n.º 128/2009, de 12/03/2009, proc. 772/07.

Como vimos, a distinção fazia-se em função do título constitutivo do vínculo, ignorando fatores como o perfil das funções exercidas ou a avaliação de desempenho e competências profissionais de cada trabalhador, o que conduzia a um desfecho um tanto insensato na perspetiva do empregador público que se vê obrigado a manter na órbita do Estado um trabalhador que, no pior dos casos, até pode denotar uma total ineptidão para a satisfação de utilidades públicas em detrimento de um outro mais habilitado a tal, num quadro que não se coaduna de todo com as exigências de igualdade material plasmadas no artigo 13.º da Constituição⁷³.

Por outro lado, sob o pretexto de que o Estado português não era estranho ao confronto com dificuldades de ordem orçamental sem que isso tivesse, até então, ditado quaisquer alterações ao regime de cessação de vínculo de nomeação, o Tribunal desvalorizou por completo o exacerbar do contexto de crise económico-financeira que o país atravessava e os compromissos assumidos junto das instâncias internacionais, priorizando para lá do razoável a proteção de uma pretensa confiança dos particulares na continuidade do regime aludido.

Ao fazê-lo, menosprezou injustificadamente o princípio geral de direito, assente na velha máxima *rebus sic stantibus*, pelo qual se reconhece que a relação contratual pode sofrer modificações ou mesmo ser resolvida em razão da alteração anormal das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, contanto que a exigência das obrigações assumidas *ab initio* seja desrazoável, porque contrária aos postulados básicos do sistema e, em especial, aos ditames do dever de agir de boa-fé (vide n.º 1 do artigo 437.º do CC)⁷⁴. Além disso, é também posta em causa parte nuclear da função legislativa do Estado, pois assiste-se a uma “compressão brutal – em intensidade e extensão temporal – da liberdade conformativa que assiste ao legislador de, em cada momento, definir os regimes que lhe parecem mais conformes com o interesse público”, acabando o decisor político por ficar impedido de tomar providências adequadas à correção do desequilíbrio ocasionado pela alteração de circunstâncias, na justa medida em que aquelas choquem, de algum modo, com as expetativas dos particulares⁷⁵.

⁷³ MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...*, cit., pp. 65-67, 78 e 88-89; RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, “Segurança no emprego...”, cit, pp. 424-427.

⁷⁴ MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil Português*, v. II – *Direito das Obrigações*, t. IV, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 313 e 321-330.

⁷⁵ RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, “Segurança no emprego...”, cit, pp. 428-431.

O mesmo TC teve, em outra instância⁷⁶, oportunidade de se pronunciar sobre o debate entre a tutela da confiança e a realização de objetivos orçamentais indispensáveis ao reequilíbrio das contas públicas em contexto de especial exceccionalidade, tendo na altura concluído que este último vetor consubstanciava a “prossecução de um interesse público real, perceptível, claro e juridicamente enquadrável, coincidente com a preservação da capacidade de financiamento do Estado no âmbito das obrigações assumidas e [...] com as possibilidades de realização das tarefas fundamentais a seu cargo”, razão pela qual a medida de contenção discutida no aresto⁷⁷ seria legítima, ainda que lesiva das expetativas dos particulares, uma vez que fazia parte de uma “linha de atuação programada, de carácter plurianual”, dirigida ao corte gradual do défice público.

Ora, dado que a flexibilização dos despedimentos na função pública se enquadrava nesse mesmo programa de ação governamental⁷⁸, representando a etapa seguinte da reforma do Estado (e dando seguimento às medidas de contenção de despesas com pessoal aprovadas em anos transatos), somos da opinião de que o entendimento jurisprudencial supracitado deveria ter sido reproduzido no Acórdão n.º 474/2013⁷⁹. Convém recordar que Portugal só saiu do procedimento por défice excessivo (vide artigo 126.º do TFUE e Protocolo n.º 12 anexado aos Tratados da UE) no ano de 2017, pelo que a decisão foi proferida num momento em que as razões de interesse público que justificavam as alterações legislativas eram ainda evidentes.

Para finalizar este ponto, diremos então que seja pela debilidade da confiança depositada pelos antigos funcionários e agentes administrativos na preservação dos traços essenciais do seu estatuto jurídico, seja pela pertinência da constelação de interesses contrapostos à tutela dessa mesma confiança, o Tribunal claudicou ao ajuizar a inconstitucionalidade dos artigos 4.º, n.º 1, e 47, alínea b), do Decreto n.º 177/XII.

IV. Seja como for, uma vez que o legislador não se mostrou capaz de ensaiar uma via alternativa de proceder à reforma por si desejada (uma que não colidisse com a decisão

⁷⁶ Cf. Acórdão do TC n.º 187/2013, de 05/04/2013, proc. 2/13.

⁷⁷ Referimo-nos à suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores do setor público determinada pelo artigo 29.º da LOE de 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro).

⁷⁸ A redação inicial do Decreto n.º 177/XII (a que foi submetida à apreciação do TC) datava de 29 de julho de 2013, pelo que não podemos esquecer que o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, no seu capítulo relativo à política orçamental, previa, para esse ano, um decréscimo de 1% do número de trabalhadores ao serviço da administração central e de 2% no número de trabalhadores das administrações local e regional; já para 2014, impunha-se a consolidação das medidas introduzidas nos anos precedentes, com enfoque na consecução de um rácio descendente de despesa pública em percentagem do PIB.

⁷⁹ Ainda que o artigo 29.º da LOE de 2013 tenha sido igualmente chumbado pelo TC, embora por motivos distintos, designadamente por violação do princípio da igualdade.

do Acórdão n.º 474/2013), os trabalhadores que tenham transitado para a modalidade de contrato por tempo indeterminado nos termos do n.º 4 do artigo 88.º da LVCR continuam a ser equiparados aos trabalhadores com vínculo de nomeação para efeitos da cessação da respetiva relação jurídica⁸⁰.

Esta circunstância tinha um peso considerável na redação primitiva da LTFP dado que significava a imunidade daqueles trabalhadores à causa de cessação prevista nos artigos 289.º, n.º 2, e 311.º a 313.º daquela lei: o decurso da primeira fase do processo de requalificação (12 meses) sem reinício de funções em qualquer órgão ou serviço público não originava o seu despedimento objetivo, como sucedia com os restantes trabalhadores contratados, sendo antes abrangidos, à semelhança dos nomeados, por uma segunda fase, de duração indefinida, que nunca poderia culminar na resolução do vínculo por iniciativa do empregador público.

Todavia, a entrada em vigor do novo RVP acabou por mitigar esta situação, sendo agora a insusceptibilidade de cessação do vínculo derivada de causas objetivas um dado comum à generalidade dos trabalhadores públicos, opção cujo teor irá ser analisado mais adiante.

2.2. Repercussões deste direito na redação original da LTFP; a justa causa objetiva de despedimento

I. Ficou patente na análise efetuada nos últimos pontos que a garantia constitucional de estabilidade e segurança no emprego exhibe proporções excecionais no domínio do direito da função pública, que transcendem a simples interdição de despedimentos arbitrários ou imotivados, refletindo-se primariamente em duas prerrogativas basilares:

i. Veda-se o despedimento por causa objetiva dos nomeados e demais trabalhadores a eles equiparados para efeitos da cessação do vínculo de emprego público, o que significa que factos, situações ou circunstâncias de natureza objetiva, alheias a um comportamento ilícito e culposos do trabalhador, não constituem justa causa para o seu despedimento;

ii. Nos casos em que o despedimento objetivo seja lícito (por se fundar na reorganização de serviços ou na racionalização de efetivos e por atingir trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas), a sua efetivação tem necessariamente de ser precedida da colocação do trabalhador numa situação profissional que se pretende transitória, porque virada para o reinício de funções em outro órgão ou serviço onde aquele possa eventual-

⁸⁰ Os artigos 88.º a 115.º da LVCR continuam, aliás, em vigor, como decorre da norma revogatória contida na alínea c) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 35/2014.

mente fazer falta, mas que, sendo essa tentativa infrutífera, conduz ao término da relação jurídica de emprego público.

A LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, não alterou este estado de coisas. É de sublinhar o facto de o despedimento coletivo, o despedimento por extinção do posto de trabalho e a caducidade por impossibilidade superveniente, absoluta e definitiva de a entidade empregadora pública receber o trabalho terem convergido para a formação de uma única causa de extinção do vínculo de emprego público por razões objetivas: falamos da “extinção do vínculo na sequência de processo de requalificação de trabalhadores em caso de reorganização de serviços ou racionalização de efetivos” (n.º 2 do artigo 289.º). Paralelamente, o despedimento por inadaptação foi eliminado, deixando os fundamentos em que este se baseava (artigos 260.º e 261.º do RCTFP) de constituir motivo válido para a colocação do trabalhador em processo de requalificação (o sucedâneo da mobilidade especial) e, portanto, de configurar justa causa objetiva para o (eventual) despedimento⁸¹.

Como era devidamente assinalado no artigo 289.º, n.º 2, esta nova forma de extinção do vínculo de emprego público era específica do contrato de trabalho em funções públicas. Desse modo, alheios a estas questões, os nomeados conservaram a prerrogativa que, desde “há décadas e mesmo séculos”⁸² vem caracterizando o seu vínculo: a sua colocação em processo de requalificação não era, em caso algum, predicativa do despedimento objetivo, permanecendo indefinidamente numa segunda fase, que tinha início após a fase inicial de 12 meses, pela qual só eles (além dos trabalhadores referidos no n.º 4 do artigo 88.º da LVCR, porque a eles equiparados para o efeito) estavam abrangidos⁸³.

Em vista disso, a nomeação continuou (e continua) a representar o exemplo prototípico de uma relação laboral especialmente estável e segura, pois os trabalhadores abrangidos por esta modalidade do vínculo de emprego público não podem, pura e simplesmente, ser despedidos por razões objetivas, haja ou não justa causa⁸⁴.

Dito por outras palavras, seja ou não pertinente, na ótica do interesse público, equacionar o afastamento definitivo de determinado trabalhador nomeado, este permanece no seio da Administração Pública, estando vedada a resolução do seu vínculo assente em motivações de índole objetiva. Note-se que isto não significa que a lei absolutize, sem mais, o direito

⁸¹ MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...*, cit., p. 97.

⁸² ALDA MARTINS, *op. cit.*, p. 181.

⁸³ Cf. artigos 258.º, n.º 1, alínea b), e 259.º, n.º 1, da LTFP.

⁸⁴ Analisaremos adiante o caso particular da alínea h) do n.º 1 do artigo 18.º do EDTFP, que, para alguma doutrina, representava uma tentativa de introdução de uma causa objetiva de cessação da relação jurídica destes trabalhadores (*infra*, pp. 68-70).

ao posto ao trabalho, pois não é precluída a possibilidade de o nomeado ser demitido se tiver praticado uma infração disciplinar que inviabilize a continuidade da relação laboral (a LTFP previa, inclusive, um conjunto de ilícitos típicos relacionados estritamente com a violação de deveres laborais especiais, provenientes da colocação do trabalhador em processo de requalificação, com destaque para a recusa não fundamentada de reinício de funções em serviço⁸⁵) e a lei estatui que o completamento da idade de 70 anos acarreta a caducidade automática do vínculo de emprego público⁸⁶.

Como se assinalou (*supra*, pp. 22-26), este privilégio não é imposto, ainda que seja permitido (artigo 16.º, n.º 1), pela Lei Fundamental⁸⁷, mas o facto de continuar patente no direito vigente e de ter raízes profundas na legislação anterior impele-nos a procurar os motivos que justificam a opção por manter este tratamento diferenciado, sob pena de a mesma se ter por desconforme ao ditames do princípio constitucional da igualdade, por se traduzir num tratamento desigual daquilo que é igual.

Na doutrina, ALDA MARTINS, ANA FERNANDA NEVES e RAQUEL ALVES, explicam que a prerrogativa faz sentido à luz do tipo de funções exercidas pelos trabalhadores em questão. Os nomeados são chamados a exercer funções de autoridade e soberania, ou seja, funções que comportam uma responsabilidade funcional considerável, em áreas particularmente sensíveis (defesa nacional, diplomacia, etc.), razão pela qual o seu estatuto jurídico deve ser dotado de garantias que os protejam (dentro do possível) de qualquer tipo de pressões políticas injustificadas, oriundas das inevitáveis flutuações político-governativas próprias da convivência num Estado de direito democrático como o nosso (artigo 2.º da CRP)⁸⁸.

Quanto a nós, o argumento não colhe. Concedemos que a natureza e conteúdo imanente às funções desempenhadas pelos trabalhadores com vínculo de nomeação possa legitimar diferenças de regime entre estes e os demais trabalhadores que exercem funções públicas, argumento que se estende, *a maiori ad minus*, aos trabalhadores privados. Porém, não nos parece que, perante o direito em vigor e mesmo antes disso, a proibição do despedimento objetivo destes trabalhadores seja uma providência apta a garantir a sua imparcialidade e isenção no exercício de funções públicas. Se bem percebemos o sentido da posição que agora criticamos, a proibição dos despedimentos objetivos seria a única medida adequada a afastar de vez o risco de o receio de perda do posto de trabalho poder condicionar estes

⁸⁵ Cf. artigo 264.º, n.º 3, da LTFP.

⁸⁶ Cf. artigos 291, alínea c), e 292.º, n.º 1, da LTFP.

⁸⁷ ANA FERNANDA NEVES, “O contrato...”, cit., p. 111; MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo...*, cit., p. 68.

⁸⁸ Veja-se ALDA MARTINS, *op. cit.*, pp. 181-183; ANA FERNANDA NEVES, “O Direito da Função Pública”, cit., pp. 535-536; e RAQUEL ALVES, *op. cit.*, pp. 80-81.

trabalhadores a agir de modo que não contrarie a vontade da maioria política instalada e não da forma que melhor sirva o interesse público, pondo-se em causa o artigo 269.º, n.º 1, da CRP. Mas a verdade é que os nomeados não deixaram de poder ser colocados em situação de requalificação, o que não é de estranhar pois eram igualmente abrangidos pela mobilidade especial (que, na sua fase embrionária, era até um instrumento exclusivo dos antigos *funcionários e agentes*⁸⁹) e, antecipando já o ponto que se segue, continuam a integrar o âmbito subjetivo de aplicação do RVP⁹⁰.

Com isto queremos dizer que não é por se proibir o despedimento que se afasta a hipótese de uma eventual redefinição de políticas públicas em novo ciclo eleitoral poder afetar a posição jurídica do trabalhador nomeado, pois, à partida, este já estará sujeito a alterações à sua relação jurídica por efeito da reorganização de serviços – incluindo a extinção, fusão ou reestruturação de serviços – ou da racionalização de efetivos.

Imaginemos a seguinte situação: independentemente da cessação do vínculo ser ou não possível no termo da primeira fase do processo de requalificação, se o executivo decide extinguir um certo serviço público que desenvolvera a sua atividade em algum dos domínios referidos no artigo 8.º, n.º 1, da LTFP, a consequência direta de tal decisão política será a reafetação do trabalhador nomeado ou, não sendo isso possível, a sua colocação em situação de requalificação (respetivamente, artigos 256.º e 257.º da LTFP), sendo que num e noutro caso este acaba por se ver afastado do posto que ocupara.

Concluimos, portanto, que esta prerrogativa é dispensável: já não serve o propósito que outrora servira, redundando hoje numa incompatibilidade com o princípio da igualdade, que apenas se mantém por respeito à tutela da confiança dos visados, sem representar um critério material válido para se operar uma diferenciação tão drástica como aquela a que dá origem⁹¹.

II. Já dissemos que o processo de requalificação foi o sucessor da mobilidade especial, enquanto instrumento encarreirado pela máxima de otimização dos recursos humanos da Administração Pública, vertida nos n.ºs 2 e 5 do artigo 267.º da CRP, que obstava a que o despedimento objetivo fosse consequência quase automática da afetação da substância da entidade empregadora por circunstâncias de natureza económica⁹².

⁸⁹ Cf. artigos 1.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006.

⁹⁰ Cf. artigo 1.º do RVP.

⁹¹ Em sentido próximo, MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo..., loc. cit.*

⁹² Cf. artigo 359.º, n.º 2, do CT.

Não obstante, o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 245.º da LTFP foi o produto de uma intensa discussão sobre a admissibilidade de se proceder a um alargamento do elenco de motivos passíveis de legitimar a racionalização de efetivos, para além dos já tipificados no Decreto-Lei n.º 200/2006⁹³, e, em última análise, o despedimento do trabalhador com contrato de trabalho em funções públicas.

Na origem desta contenda esteve, mais uma vez, o Decreto n.º 177/XII e em particular a articulação que era feita entre os seus artigos 4.º, n.º 2, e 18.º, n.º 2, na medida em que possibilitava a colocação do trabalhador em situação de requalificação com fundamento numa série de novas motivações de feição objetiva, entre as quais se destacava a redução de orçamento do órgão ou serviço decorrente da diminuição das transferências do OE ou de receitas próprias.

Uma vez que a requalificação se apresentava como regime (potencialmente) predutivo do despedimento, o TC, no já parcialmente analisado Acórdão n.º 474/2013, julgou esta medida inconstitucional por acarretar uma violação da “garantia de segurança no emprego e do princípio da proporcionalidade”.

O aspeto mais controverso desta norma era sem dúvida o facto de a diminuição de verbas do órgão ou serviço poder implicar a passagem do trabalhador à situação de requalificação, tendo o Tribunal considerado que tal abria caminho à “imotivação e esta à arbitrariedade” por o legislador não ter precisado qualquer critério que permitisse sindicar se a decisão desencadeadora do processo de requalificação estaria ou não fundamentada em razões de interesse público.

Por outras palavras, a menos que o empregador público conseguisse demonstrar que os constrangimentos de ordem orçamental por si sofridos faziam com que a manutenção de determinado vínculo comprometesse fatalmente o seu desempenho na satisfação das suas competências e atribuições ou provocasse algum tipo de disfunções na sua organização interna, mormente no plano dos recursos humanos, a eventual dissolução do vínculo não se poderia ter por conforme às exigências do artigo 53.º da Lei Fundamental, por redundar num despedimento sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos.

Por estas razões, a extinção do vínculo firmada nos motivos introduzidos no artigo 4.º, n.º 2, do Decreto n.º 177/XII implicava a violação do princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de determinabilidade, por enfermar de “défice de *precisão normativa na restrição* de direitos [fundamentais]”. Para além de não ser um dado adquirido que uma

⁹³ Cf. artigos 3.º, n.º 4, e 7.º do Decreto-Lei n.º 200/2006.

tal medida fosse indispensável e adequada à prossecução do interesse público, duvidava-se da sua vocação para garantir aos trabalhadores visados um conhecimento preciso, exato e atempado dos critérios utilizados pelo empregador público para sancionar a colocação em situação de requalificação, em virtude da parca densidade normativa que caracterizava os termos em que era feita a restrição à estabilidade e segurança no emprego⁹⁴.

Esta circunstância seria profundamente inaceitável por dificultar o controlo judicial da decisão de despedir, não tendo os tribunais forma de ajuizar “se o sistema atuou ao serviço do expurgo de disfunções e da maximização da prossecução eficaz do interesse público ou procurou tão-somente equilibrar conjunturalmente fatores endógenos através da mera redução de custos com pessoal”, beneficiando a Administração Pública de uma margem de discricionariedade muito para lá do desejável.

Compreendemos as preocupações expostas na decisão, mas somos levados a crer que o ordenamento jurídico já respondia com rigor às inquietações suscitadas pelo Decreto n.º 177/XII, no sentido de que uma interpretação sistemática do n.º 2 do artigo 4.º denegava a ilação de que a mera instabilidade orçamental legitimava, sem mais, a rutura unilateral do vínculo de emprego público. Seguimos, portanto, a linha argumentativa acolhida, em traços gerais, por unanimidade nos vários pareceres jurídicos elaborados a respeito do caso⁹⁵.

Primeiramente, é vital sublinharmos que o simples preenchimento dos pressupostos objetivos aí fixados não era razão direta para o despedimento, mas apenas para a possível racionalização de efetivos. Fruto da maior estabilidade e segurança no emprego que a lei concede aos trabalhadores do Estado, a validade do despedimento estaria condicionada pela prévia colocação dos efetivos em requalificação: foi este o modelo concebido a partir da aprovação da Lei n.º 11/2008 e mantido nos n.ºs 5 a 8 da LVCR, sendo que o diploma agora em exame não acabou com esta prerrogativa. Sendo assim, nem a reorganização de serviços nem a racionalização de efetivos constituíam, *per se*, fundamento objetivo para a extinção do vínculo. A cessação do contrato de trabalho em funções públicas só poderia ocorrer se, decorridos 12 meses desde a colocação do trabalhador em requalificação, este não tivesse logrado a reintegração noutro órgão ou serviço público (era o que nos dizia o artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto).

⁹⁴ Sobre este tema, vide REIS NOVAIS, *Os princípios...*, cit., pp. 191 e ss., e, na jurisprudência, o já citado Acórdão do TC n.º 285/92, que foi, aliás, amplamente mencionado ao longo da decisão ora em análise.

⁹⁵ Disponíveis em:

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/mf/estudos/pareceres-requalificacao-adm-pub.aspx>

Era, por isso, imprescindível passarmos do preceito para o texto legal em que aquele se inseria. Pois bem, conforme esclarecia o artigo 17.º, n.º 4, o objetivo último do processo de requalificação era a reincorporação do trabalhador no exercício de funções públicas, destinando-se a “reforçar as suas capacidades profissionais, criando melhores condições de empregabilidade e de reinício de funções”. Para o auxiliar nesse desígnio, a lei cuidava de assegurar o acompanhamento individual e a orientação profissional da sua situação e previa o seu enquadramento num “processo de desenvolvimento profissional através da realização de um programa de formação específico que [promovesse] o reforço das suas competências profissionais”, a cargo da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), com o apoio do IEFP (artigos 17.º, n.ºs 1 a 3, 22.º, n.º 1, alínea g), e 29.º). Ademais, decretava-se a obrigatoriedade ou a preferência pelo recrutamento de trabalhadores em situação de requalificação (artigo 24.º).

Diante disto, vemos que a concretização do despedimento dependia, acima de tudo, do insucesso do processo de requalificação para viabilizar o reinício de funções, não sendo, como o Tribunal parece fazer crer, uma sequela tendencialmente imediata da compressão orçamental do órgão ou serviço, ao contrário do que sucede com os motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos que determinam os *despedimentos por eliminação de emprego* na legislação laboral privada (artigos 359.º, n.º 2, e 367.º, n.º 2, do CT)⁹⁶. O “argumento estritamente financeiro” não era, na realidade, estritamente financeiro.

Logo, a justa causa objetiva de despedimento residia não tanto na redução de orçamento ou mesmo na racionalidade económica por detrás da decisão, mas sim na impossibilidade objetiva de manutenção do vínculo: o legislador entendeu que o decurso do prazo de 12 meses (que, na prática, até podia ser superior se o processo de requalificação tivesse sido suspenso; artigo 20.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto), representaria o *threshold* a partir do qual se considerava que o não reinício de funções exprimia o frustrar de toda e qualquer possibilidade de aproveitamento das capacidades ou potencialidades do trabalhador em causa para satisfazer utilidades públicas.

Neste sentido, mesmo que, a montante, se tivesse ficado a dever a qualquer dos motivos projetados no artigo 4.º, n.º 2, para a racionalização de efetivos, a cessação do contrato de trabalho em funções públicas na sequência de processo de requalificação chegava mesmo a aproximar-se da conceção do despedimento como *ultima ratio* ou sem alternativa viável ou razoável preconizada no Acórdãos do TC n.º 64/91, pelo que dificilmente concebemos

⁹⁶ A expressão é de FURTADO MARTINS, *op. cit.*, pp. 154-155 e 247 e ss.

que se estivesse aí a ocultar um despedimento imotivado ou arbitrário, levado a cabo sob o pretexto (exclusivo) da superação do contexto de crise.

Quanto à falta de densidade normativa que era apontada ao preceito, começaremos por convocar as palavras de MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA: “nenhuma lei deve ser interpretada isolada de outras leis com as quais ela apresenta uma conexão sistemática [...]. Só assim se dá expressão à unidade do sistema jurídico”⁹⁷. Para o caso, interessa-nos perceber que o apelo a estes novos motivos não deixava de ter de ser fundamentado e demonstrado pelo empregador público com recurso a considerações de interesse público, atendendo a que constituíam ramificações de um motivo maior, a racionalização de efetivos, cujo critério central de aplicabilidade teria inevitavelmente de ser chamado à colação.

Assim, segundo os artigos 3.º, n.º 4, e 7.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, a racionalização de efetivos respaldada na “redução de orçamento do órgão ou serviço” só poderia ter lugar “após reconhecimento, em ato fundamentado, na sequência de processo de avaliação”, de que o pessoal afeto à entidade em questão era “desajustado face às suas necessidades permanentes ou à prossecução de objetivos”, sendo que a decisão de levar o processo adiante podia ser fundamentada em “conclusões e recomendações de relatórios de auditoria ou de estudos de avaliação organizacional” e em “resultados de ações de racionalização e simplificação administrativas”.

Nesta senda, convém dizer que a observância devida aos princípios gerais da atividade administrativa (em especial, os enunciados nos artigos 3.º a 10.º do CPA) e ao dever de fundamentação de atos administrativos que “neguem, extingam, restrinjam ou afetem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos [...]” (artigo 152.º, n.º 1, alínea a), CPA) encaminhar-nos-ia, de resto, para conclusão idêntica, até por imposição constitucional (artigo 268.º, n.º 3, da CRP).

Perante isto, se a decisão de colocar o trabalhador em requalificação se baseasse única e exclusivamente na decisão política prévia quanto ao financiamento alocado ao órgão ou serviço, sem ser fundamentada adequadamente em razões de interesse público, a mesma seria ilegal por vício de forma e, por consequência, anulável (artigo 163.º, n.º 1, do CPA)⁹⁸, não se encontrando o trabalhador desprotegido ante esse cenário.

Em suma, parece-nos que as motivações objetivas que o legislador intentou introduzir no Decreto n.º 177/XII não se repercutiam forçosamente na violação da proibição constitucional de despedimentos sem justa causa ou do princípio da determinabilidade.

⁹⁷ MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *op. cit.*, p. 360.

⁹⁸ FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, v. II, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 320.

Seja como for, em função da decisão do TC, o legislador viu-se obrigado a reformular o teor do preceito e, por isso, a redação que acabou por resultar do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, e subsequentemente do artigo 245.º, n.ºs 2 e 3, da LTFP espelhava claramente as preocupações manifestadas no aresto.

Ainda que, grosso modo, se tenha acabado por repetir aquilo que já resultava do Decreto-Lei n.º 200/2006, não subsistiam quaisquer dúvidas quanto à conformidade constitucional dos motivos arquitetados inicialmente no Decreto n.º 177/XII. Superava-se a margem de indeterminação apontada quanto às razões justificativas da colocação em situação de requalificação ao juntar-se a referência do motivo objetivo ao dever de fundamentação respetivo⁹⁹, sendo que o próprio fraseado do pressuposto económico da racionalização de efetivos foi alterado por forma a evidenciar que teriam de estar em causa disfunções estruturais – “desequilíbrio económico-financeiro estrutural e continuado” – e não apenas diminuições imediatas e pontuais de custos, tal como alertava a decisão judicial, opção que se saudava pois introduzia mais um parâmetro restritivo da margem de livre atuação da Administração, com benefícios para a segurança e certeza jurídicas.

2.3. A reforma operada pelo novo regime da valorização profissional e a eliminação total dos despedimentos não disciplinares na função pública

I. Independentemente de tudo o que se acabou de dizer, a circunstância de o regime da requalificação poder desembocar na extinção do contrato de trabalho em funções públicas, partindo de um desequilíbrio económico-financeiro do órgão ou serviço público, não foi consensualmente aceite na esfera política nacional, insistindo a oposição parlamentar bem como as estruturas representativas dos trabalhadores da função pública que, no fundo, se trataria de não mais do que uma opção ideológica que tinha reflexos num regime em que, “arbitrariamente e sem ter em conta as necessidades dos serviços”, se procedia ao expurgo de efetivos sob o pretexto da reforma da Administração Pública¹⁰⁰.

Do exposto no ponto anterior resulta que esta aceção do problema não era inteiramente precisa, ainda para mais quando parte não da redação do Decreto n.º 177/XII, mas já do texto reformulado da LTFP.

⁹⁹ Dever depois concretizado no n.º 3 com a referência à obrigatoriedade da emissão de parecer técnico da entidade responsável pela gestão do programa orçamental em que o órgão ou serviço se integrava e de despacho favorável do membro do Governo responsável.

¹⁰⁰ Depõem nesse sentido as intervenções das deputadas Joana Mortágua (Bloco de Esquerda) e Rita Rato (Partido Comunista Português) no debate parlamentar (discussão na generalidade) relativo à Proposta de Lei n.º 43/XIII/2.^a (cf. *Diário da Assembleia da República* I, n.º 29/XIII/2, de 16 de dezembro de 2016).

Há que distinguir o regime jurídico da aplicação (possivelmente) imprópria que dele é feita depois na realidade prática, pois, no caso, partilhamos da opinião de que o regime da requalificação acautelava devidamente as garantias dos particulares afetados tanto pela racionalização de efetivos como pelo despedimento: a alteração e a extinção (que podia ou não acontecer, consoante o desfecho do processo de requalificação) da relação jurídica de emprego público tinham infalivelmente de se estribar na sanção de disfunções e na maximização da prossecução eficaz do interesse público; a requalificação constituía uma plataforma especialmente direcionada para a realocação dos trabalhadores públicos, no respeito pelo imperativo de otimização dos recursos humanos ao dispor da Administração Pública; a consumação do despedimento punha termo a um longo e complexo processo, rodeado inclusive de garantias remuneratórias e compensatórias¹⁰¹, surgindo apenas como medida de *ultima ratio*, destinada a por cobro a uma situação de impossibilidade objetiva de manutenção do vínculo.

Em qualquer caso, se o problema residia nas alterações legais ocasionadas pela Lei n.º 80/2013 e pela LTFP quanto a esta matéria, o mais natural seria que as mesmas fossem revertidas, ou seja, que o *desequilíbrio económico-financeiro estrutural e continuado do órgão ou serviço* deixasse de constituir motivo para a racionalização de efetivos e para o despedimento, sem que isso implicasse que as restantes motivações objetivas trazidas do Decreto-Lei n.º 200/2006, incluindo a reorganização de serviços (cf. n.ºs 1 a 3 do artigo 3.º e artigos 4.º a 6.º desse diploma, *ex vi* do artigo 245.º, n.º 1, da LTFP), deixassem de poder levar, a jusante, ao despedimento objetivo, como sucedia desde 2008.

Não foi isso que aconteceu. A Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, diploma que aprovou o RVP, revogou todo o regime da requalificação constante da Lei n.º 80/2013 e dos artigos 245.º a 275.º da LTFP, além da causa de extinção do vínculo de emprego público prevista nos artigos 289.º, n.º 2, e 311.º a 313.º do último diploma citado.

Por sua vez, a situação de valorização profissional deu seguimento à requalificação e à mobilidade especial enquanto mecanismo de enquadramento dos trabalhadores atingidos pela reorganização de serviços ou pela racionalização de efetivos. Este novo regime tem a atenuante de, findo o processo de valorização (cuja duração máxima é de três meses¹⁰²) sem que haja reinício de funções em novo posto de trabalho, o trabalhador ser reintegrado na “secretaria-geral ou serviço que tenha a seu cargo a gestão dos recursos humanos do

¹⁰¹ Cf. artigos 12.º da Lei n.º 35/2014, 261.º, 262.º e 312.º da LTFP e 366.º do CT (*ex vi* do n.º 1 do artigo 312.º da LTFP).

¹⁰² Cf. artigo 18.º, n.º 1, do RVP.

ministério do serviço de origem”, conservando a categoria profissional, posição e nível remuneratórios que detinha aquando da sua colocação nesta situação profissional¹⁰³, em “posto de trabalho automaticamente previsto no mapa de pessoal” (n.º 1 do artigo 18.º do RVP).

A consequência de uma tal opção foi a eliminação total dos despedimentos objetivos no direito da função pública e a correlativa extensão da garantia de estabilidade e segurança no emprego que exceccionalmente dominava o vínculo dos nomeados à generalidade dos prestadores de funções públicas. Quer isto dizer que, atualmente, nenhuma motivação é passível de constituir justa causa objetiva de despedimento de um trabalhador público, o que significa que, em relação a estes, o artigo 288.º da LTFP (reprodução infraconstitucional do artigo 53.º da CRP) apenas permite despedimentos disciplinares, fundados num comportamento ilícito e culposo, nos termos que iremos analisar na Parte II da presente dissertação.

II. Como é evidente, ao isentar todos os trabalhadores do Estado da aplicação de causas objetivas para a cessação do vínculo, o legislador cria uma clivagem profunda entre estes e os trabalhadores do setor privado, os quais se encontram, sem exceção, sujeitos a essas mesmas causas.

Se a favor dos nomeados ainda jogava o facto de o conteúdo funcional do seu vínculo ser distinto, em relação aos contratados não nos é possível descortinar qualquer razão que justifique esta dispensa e o tratamento diferenciado a que dá origem¹⁰⁴.

É certo que a natureza dos interesses que regem a prestação de trabalho não é a mesma: de um lado, temos a prossecução de interesses de ordem pública, relativos à realização das tarefas fundamentais do Estado (artigo 9.º da CRP) e das competências e atribuições de cada organismo público; do outro, a atividade laboral é desenvolvida tendo em vista a satisfação de interesses particulares (máxime, a busca do lucro). Contudo, não se diga que a subordinação dos trabalhadores do Estado à prossecução do interesse público legitima uma imunidade plena aos despedimentos objetivos pois é precisamente o inverso.

Como temos dito ao longo desta análise, o funcionamento eficaz e eficiente da máquina do Estado reclama a possibilidade de o empregador público afastar trabalhadores que se revelem terminantemente supérfluos, mesmo após a sua inclusão em processos dirigidos a um aproveitamento racional dos recursos humanos da Administração Pública, tenham

¹⁰³ Cf. artigos 87.º, 147.º e 149.º da LTFP, além do Decreto-Regulamentar n.º 4/2008, de 5 de fevereiro.

¹⁰⁴ No mesmo sentido, MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...*, cit., p. 72.

eles a designação que tiverem (mobilidade especial, requalificação, valorização profissional, etc.).

Esta questão é de extrema importância pois, como assinala MIGUEL LUCAS PIRES, se um empresário opta por manter uma estrutura sobredimensionada face aos níveis de atividade registados, “tal circunstância constitui um corolário da liberdade de iniciativa económica”, pois é ele quem suporta os prejuízos do caminho potencialmente desastroso que decidiu empreender. Pelo contrário, o sobredimensionamento “dos meios a utilizar pelos serviços [públicos] ” (n.º 5 do artigo 267.º da CRP) – que, diga-se de passagem, será inevitável à luz do regime atual –, para além de tolher a eficácia da ação administrativa, é ‘pago’ pelo erário público, pelo que representa uma gestão bastante discutível dos meios financeiros de que o Estado dispõe para realizar os seus fins¹⁰⁵.

Este aspeto é exacerbado pelo RVP, já que os trabalhadores em situação de valorização profissional conservam integralmente a remuneração base mensal referente à categoria, posição e nível remuneratórios detidos no serviço de origem, à data da colocação naquela situação (artigos 19.º, 20.º, n.º 1, *a*), e 27.º, n.º 1, do RVP), por oposição ao que sucedia na vigência do regime da requalificação, altura em que esse montante era reduzido para 60%, com o limite máximo de três vezes o valor do indexante dos apoios sociais (artigo 261.º, n.º 1, da LTFP).

Para além disso, o legislador coloca-se numa posição em que dá a entender que efetuou todas as ponderações que, em abstrato, haveria a fazer quanto aos valores jurídicos em confronto e que a sua conclusão foi a de que em nenhum desses cenários a maximização do interesse público e demais interesses a ele conexos assumia preponderância suficiente para justificar a restrição ao direito do trabalhador a não ser privado do posto de trabalho, algo que nos parece desrazoável, para não dizer incompreensível.

A solução assim cristalizada não se compadece de modo algum com o carácter evolutivo do direito, sendo que, desta feita, nem sequer se justifica pela proteção da confiança dos particulares na continuidade de determinado quadro legal, pois que, como se viu, desde que o contrato de trabalho foi introduzido no direito da função pública via Decretos-Lei n.ºs 184/89 e 427/89 que, de uma forma ou de outra, sempre foi possível proceder ao afastamento definitivo de trabalhadores por razões alheias ao seu comportamento.

Em momento algum se pôs em causa, tanto na lei como na jurisprudência e mesmo na doutrina, que a modalidade contratual do vínculo de emprego público pudesse cessar com

¹⁰⁵ *Ibidem*.

base em motivações objetivas. É certo que a tendência revelada pelo suceder dos vários diplomas legais que vieram disciplinar a matéria ao longo dos últimos anos vale o que vale em termos jurídicos, mas, perante os valores em causa, afigura-se-nos questionável o *volte-face* empreendido pelo legislador na Lei n.º 25/2017 e no RVP.

A tudo isto acresce o argumento, quiçá já mais da esfera política, de que o modelo agora implementado comporta riscos sérios de insustentabilidade para a Administração Pública. Se a supressão de empregos ou postos de trabalho não é, seja em que circunstância for, causa de extinção do vínculo de emprego público (independentemente da sua modalidade constitutiva), o inerente acumular das despesas com pessoal, para o que também contribui a pressão exercida para o descongelamento de carreiras¹⁰⁶, coloca o Estado numa posição de maior debilidade caso Portugal venha a atravessar um contexto de crise similar ao que enfrentou nos anos recentes. Recorrendo novamente à lição de MIGUEL LUCAS PIRES, “se essa diminuição [da despesa pública com pessoal] não pode ser efetuada à custa da supressão de postos de trabalho excedentários, então terá que passar por medidas que afetem, de modo mais ou menos transversal, a generalidade dos servidores públicos, como sucede com as reduções remuneratórias, o aumento do horário de trabalho e das contribuições para a ADSE”¹⁰⁷.

Deste modo, a ‘blindagem’ do regime de cessação do vínculo destes trabalhadores acaba por se repercutir no sacrifício da posição jurídica de todos os efetivos, incluindo aqueles que sejam, de facto, indispensáveis à satisfação de necessidades públicas, desenlace que também não parece adequado ao interesse público¹⁰⁸.

Para concluir esta Parte I, diremos então que, embora a Constituição não o imponha, o direito infraconstitucional consagra uma garantia de estabilidade e segurança no emprego público que transcende de modo claro o sentido comumente aceite do artigo 53.º da Lei Fundamental.

Mais do que proibir despedimentos sem justa causa ou por motivos político-ideológicos, a lei interdita todo e qualquer despedimento que não parta de uma infração disciplinar do trabalhador, de modo que, no que se refere aos trabalhadores em exercício de funções públicas (já não apenas os nomeados), o sentido da proibição constitucional (repetida no artigo 288.º da LTFP) assemelha-se ao que era defendido no Acórdão n.º 107/88 do TC,

¹⁰⁶ Cf. artigo 156.º da LTFP, que terá de ser conjugado com o artigos 18.º e 20.º da LOE 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro), o último dos quais continua a remeter para a LOE 2015 (Lei n.º 82 -B/2014, de 31 de dezembro), designadamente para os seus artigos 38.º, n.º 2, alíneas *b*) e *d*), 39.º, 41.º 42.º e 44.º.

¹⁰⁷ MIGUEL LUCAS PIRES, *Será mesmo inadmissível...*, cit., p. 73.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

só se reconhecendo relevância jurídica à justa causa subjetiva ou disciplinar, solução que, segundo se crê, contraria os princípios da igualdade e da prossecução do interesse público.

PARTE II

A extinção do vínculo de emprego público por motivos disciplinares

3. Contextualização do despedimento disciplinar no direito da função pública

3.1. Breve apontamento histórico e enquadramento geral da figura

Depois de analisada toda a problemática em torno da admissibilidade dos despedimentos de feição objetiva no domínio das relações jurídicas de emprego público, estamos então em condições de passar ao exame pormenorizado do despedimento disciplinar, que é hoje a única modalidade de despedimento válida no direito da função pública.

A legitimidade do empregador público para promover a dissolução do vínculo com base na verificação de uma infração disciplinar cujos contornos acarretem a impossibilidade prática e imediata de subsistência da relação laboral nunca foi, de resto, posta em causa. Ninguém discute se a justa causa referida no artigo 53.º da CRP encerra a justa causa de natureza subjetiva, relacionada com a conduta do trabalhador. É até pacífico que é esse o alcance primário do preceito¹⁰⁹.

Não será, por isso, surpreendente que, no que concerne aos trabalhadores do Estado, a figura tenha raízes muito antigas, remontando ao Decreto-Lei n.º 32 659, de 9 de fevereiro de 1943, que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Funcionários Civis do Estado, e onde se previa as penas disciplinares de aposentação compulsiva e demissão relativamente a um conjunto de casos que se reconduziam ao pressuposto da impossibilidade de manutenção do vínculo¹¹⁰. Já no período pós-25 de abril, a questão veio a ser regulada sucessivamente pelos Decretos-Lei n.ºs 191-D/79, de 25 de junho, e 24/84, de 16 de janeiro, reiterando um e outro a aplicabilidade das referidas penas às infrações disciplinares inviabilizadoras da manutenção da relação funcional¹¹¹. Mais recentemente, o EDTFP (Lei n.º 28/2008, de 9 de setembro) manteve o mesmo rumo (n.º 1 do artigo 18.º), apesar de ter eliminado

¹⁰⁹ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *op. cit.*, p. 1054.

¹¹⁰ Alguns desses casos continuam, aliás, a ser referidos na atual LTFP. Por exemplo, a pena de demissão é hoje aplicável, tal como o era à época, se o trabalhador tomar parte ou tiver interesse, diretamente ou por interposta pessoa, em qualquer contrato celebrado ou a celebrar por qualquer órgão ou serviço estatal (vide o n.º 5 do 3.º parágrafo do artigo 23.º do Estatuto e a alínea *m*) do n.º 2 do artigo 297.º da LTFP).

¹¹¹ O artigo 25.º do primeiro dos diplomas citados deixava margem para dúvidas quanto a saber se poderia haver lugar àquelas penas mesmo em situações não elencadas no seu n.º 2, desde que, logicamente, estivesse preenchida a premissa da inviabilização da manutenção da relação funcional. O Decreto-Lei n.º 24/84, no n.º 2 do seu artigo 26.º, dissipou essa incerteza ao incluir a locução “nomeadamente”, deixando assim claro que o mesmo não teria natureza taxativa.

a aposentação compulsiva do rol de penas aplicáveis aos trabalhadores pelas infrações que hajam cometido (n.º 1 do artigo 9.º).

Chegamos assim à LTFP, aprovada, como sabemos, pela Lei n.º 35/2014 e que nos dá, logo no Título I da Parte I, algumas indicações importantes para a matéria em análise. A saber, a alínea *k*) do artigo 3.º estatui que os artigos compreendidos no capítulo relativo à extinção do vínculo (artigos 288.º a 310.º) constituem normas base definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público, estando consequentemente cobertos pela reserva relativa de competência legislativa estabelecida em favor da AR (artigo 165.º, n.º 1, alínea *t*), da CRP)¹¹². Em seguida, o n.º 1 do artigo 4.º opera uma remissão geral para o CT e respetiva legislação complementar, fazendo questão de sobrelevar a aplicabilidade de algumas regras em específico; de entre as regras mencionadas não constam as respeitantes à cessação do contrato de trabalho, opção que se entende uma vez que a situação de fundo no que toca aos despedimentos objetivos está longe de ser homogénea, muito embora o artigo 4.º, n.º 1, não seja exaustivo, pelo que, havendo identidade de razão, julgamos não ficar excluída a possibilidade de a remissão abranger outras matérias, na condição óbvia de não contrariarem soluções consagradas no diploma em análise.

Posto isto, a extinção do vínculo por motivos disciplinares é enunciada na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 289.º da LTFP como sendo uma das causas de cessação comuns a todos os trabalhadores no desempenho de funções públicas, juntando-se dessa forma à caducidade, ao acordo revogatório, à extinção pelo trabalhador com aviso prévio (que corresponde à figura da denúncia, ainda que assumindo a designação de exoneração quando proveniente de trabalhador com vínculo de nomeação definitiva¹¹³) e à resolução pelo trabalhador com justa causa.

A sua regulamentação específica surge-nos depois nos artigos 297.º a 302.º, que versam sobre os fundamentos em que se baseia a operacionalidade das sanções de despedimento ou de demissão e os efeitos derivados da sua eventual invalidade, sendo ainda de observar o disposto no artigo 290.º, que fixa os direitos e deveres das partes em caso de extinção do vínculo, bem como o procedimento disciplinar comum previsto nos artigos 205.º e ss. (*ex vi* do artigo 298.º), que terá necessariamente de anteceder a aplicação de qualquer uma

¹¹² Procede-se a uma interpretação corretiva do artigo 3.º, alínea *k*), por forma a excluir a secção dedicada à cessação do contrato na sequência de processo de reorganização de serviços e racionalização de efetivos (artigos 311.º a 313.º), entretanto revogada pela Lei n.º 25/2017.

¹¹³ Esta dicotomia está hoje presente nos artigos 303.º a 305.º da LTFP, mas resultava já do confronto do artigo 32.º, n.º 1, alínea *b*), da LVCR com a alínea *d*) do artigo 248.º do RCTFP e, mesmo antes disso, dos artigos 29.º e 30.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 427/89.

das penas disciplinares aptas a causar o término da relação jurídica de emprego público. Precisamente por se tratar de uma forma de extinção do vínculo com a particularidade de se concretizar mediante a aplicação de uma sanção disciplinar, cumpre ter ainda em conta todo o capítulo relativo ao exercício do poder disciplinar.

3.2. Poder disciplinar e a (aparente) distinção entre as sanções de despedimento e de demissão

I. Tal como acabado de assinalar, o despedimento (e a demissão), mais do que uma mera causa de cessação da relação laboral, equivale igualmente à derradeira sanção disciplinar, dando expressão ao poder disciplinar do empregador público.

A LTFP não nos diz muito acerca da concreta conformação do poder disciplinar. O seu artigo 76.º tem um conteúdo algo redutor, limitando-se a espelhar o também exíguo artigo 98.º do CT através da asserção de que o “empregador público tem poder disciplinar sobre o trabalhador ao seu serviço enquanto vigorar o vínculo de emprego público”, o que não nos impede de proceder à sua densificação. Assim, recorrendo aos ensinamentos de ANA FERNANDA NEVES e ROSÁRIO PALMA RAMALHO, podemos afirmar que o poder disciplinar do empregador público reveste três dimensões essenciais: (i) configura, desde logo, um poder preventivo ou prescritivo, assente na definição de regras de comportamento ou na imposição de modos de agir funcionais e organizacionais que, por não apresentarem uma correlação direta com a prestação do trabalho acordada, extravasam o âmbito do poder de direção (prescrito no artigo 74.º da LTFP); (ii) assume também uma vertente premiativa, que reside na concessão de recompensas ou no reconhecimento do mérito profissional do trabalhador, com o intuito de promover a adequação às finalidades da relação jurídica de emprego público¹¹⁴; (iii) e, por último, destina-se, acima de tudo, a fazer face a situações de responsabilidade disciplinar, permitindo ao empregador público conduzir o exercício

¹¹⁴ Quanto a este ponto, é importante distinguirmos a generalidade dos trabalhadores do Estado daqueles referidos no n.º 2 do artigo 2.º da LTFP (militares das Forças Armadas, militares da GNR e pessoal com funções policiais da PSP). No que se refere aos primeiros, que compõem o âmbito subjetivo primordial da LTFP (artigo 1.º), o sistema de incentivos alicerça-se forçosamente na avaliação de desempenho, podendo dar aso à alteração do posicionamento remuneratório (matéria condicionada pelo disposto nos artigos 18.º e ss. da LOE de 2018) e à atribuição de prémios de desempenho (cf. artigos 91.º, 156.º – em particular o n.º 2 – e 166.º a 168.º da LTFP). Em relação aos segundos, o critério central que torneia o poder de conceder recompensas encontra-se na constatação de que a conduta de determinado trabalhador revela um nível de diligência que transcende o normal cumprimento dos seus deveres funcionais ou se destaca no plano social ou profissional, sendo, por esse motivo, meritória de alguma forma de congratulação oficial por parte do poder público (cf. artigos 22.º, n.º 1, e 60.º, n.º 3, do Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de setembro, e alterada pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto; 25.º, n.º 1, e 64.º, n.º 2, do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de junho; e 18.º, n.º 1, e 21.º, n.º 1, do Regulamento Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 255/95, de 30 de setembro).

da ação disciplinar e, caso se confirme a prática de uma infração disciplinar (tal como resulta do artigo 183.º da LTFP), aplicar a sanção correspondente¹¹⁵.

É exatamente nesta aceção punitiva ou sancionatória do poder disciplinar que nos surge a problemática do despedimento, pois se aquele se traduz numa garantia do cumprimento do complexo de deveres e obrigações inerentes à relação jurídica laboral¹¹⁶, então quando o desrespeito por esses deveres seja de tal modo grave que impossibilite por completo a subsistência do vínculo (artigo 187.º da LTFP) o empregador público deve estar munido de mecanismos que lhe permitam proscrever o sujeito em questão. Só assim poderá fazer valer os interesses irremediavelmente afetados pelo comportamento do trabalhador.

Antes de seguirmos em frente, convém esclarecer que embora a regra geral no que tange à titularidade do poder disciplinar seja a de que este pertence aos superiores hierárquicos em relação aos seus subalternos (n.º 1 do artigo 176.º da LTFP), verificamos que mesmo nessas situações a única das sanções disciplinares que pode ser efetivada por aqueles é a repreensão escrita (artigos 180.º, n.º 1, alínea *a*), 181.º, n.º 1, 184.º e 190.º, n.º 1, da LTFP).

A aplicação das restantes medidas punitivas – e em particular as que tenham natureza expulsiva (despedimento/demissão) – compete, consoante os casos, ao dirigente máximo do órgão ou serviço que emprega o trabalhador ou ao membro do Governo incumbido da superintendência ou tutela da entidade em causa (artigos 197.º, n.ºs 2 e 3, da LTFP e 199.º, alínea *d*), da CRP), sendo que da lei resultam ainda regras especiais dirigidas às autarquias locais, associações e federações de municípios, serviços municipalizados e assembleias distritais (n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo 197.º).

Desse modo, tal como apontado por ANA FERNANDA NEVES em defesa da sua opinião de que não é a hierarquia administrativa que fundamenta a existência do poder disciplinar, vemos que a titularidade deste poder não é algo que se possa encontrar em abstrato, antes tendo de ser aferida em relação a cada trabalhador em concreto, atendendo às particulares especificidades da respetiva relação jurídica¹¹⁷.

II. Diz-nos o n.º 2 do artigo 297.º da LTFP que a extinção do vínculo de emprego público por motivos disciplinares se concretiza através da aplicação das sanções disciplinares de despedimento ou de demissão, dependendo da modalidade de vínculo a que o trabalhador se encontra sujeito. Esta bipartição da pena disciplinar expulsiva é um traço comum a

¹¹⁵ Vide ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar da função pública*, v. II, tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008, pp. 10-13; ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., pp. 743-745.

¹¹⁶ ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 38-39 e 49.

¹¹⁷ *Ibidem*.

todo o diploma supracitado (como já o era no texto do EDTFP), sendo ambas as penas referidas conjuntamente, desde logo, na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 180.º, de onde consta o elenco de sanções disciplinares aplicáveis aos trabalhadores pelas infrações cometidas.

Apesar disso, não se descortina qualquer diferença de regime entre o despedimento e a demissão: na sua essência, tanto um quanto o outro corporizam declarações de vontade do empregador público que têm o trabalhador por destinatário e expressam a intenção do primeiro de fazer cessar o vínculo laboral para o futuro; os fundamentos em que assentam ambas as sanções são idênticos (artigos 187.º e 297.º, n.ºs 1, 3 e 4); em ambos os casos o procedimento disciplinar devido é o procedimento disciplinar comum (artigos 194.º, n.º 1, e 195.º, n.º 2, *in fine*); os efeitos produzidos também não partem de qualquer distinção (artigos 182.º, n.º 4, 300.º e 301.º); o prazo prescricional de uma e outra sanção é o mesmo (alínea *d*) do artigo 193.º), assim como também o é o prazo de impugnação judicial e de interposição de providência cautelar (artigo 299.º).

Na realidade, o único elemento que separa estas sanções é o facto de os seus destinatários serem distintos: enquanto o despedimento disciplinar consiste no afastamento definitivo do trabalhador contratado (artigos 181.º, n.º 5, da LTFP), a demissão significa também o afastamento definitivo mas do trabalho nomeado (n.º 6 do mesmo artigo); temos ainda o caso particular dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas cobertos pela cláusula de salvaguarda do n.º 4 do artigo 88.º da LVCR, os quais, sendo equiparados aos trabalhadores com vínculo de nomeação, se consideram abrangidos pela demissão e não pelo despedimento¹¹⁸.

Em vista disto, pergunta-se o porquê de a lei insistir na diferenciação nominativa destas sanções disciplinares, quando podia ter unificado a designação da sanção desencadeadora da cessação do vínculo de emprego público, à semelhança do que sucede no setor privado (artigo 328.º, n.º 1, alínea *f*), do CT: “despedimento sem indemnização ou compensação”)¹¹⁹. Perante o quadro legal exposto, parece que se tratará de não mais do que uma questão de preservação de um certo *nomen iuris* – “demissão” – que, desde há muito, vem sendo associado aos trabalhadores nomeados (*supra*, p. 53), pretexto que se afigura insuficiente para justificar o bloqueio a uma solução legal uniforme, tanto mais quando o mesmo perde

¹¹⁸ PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, v. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 558.

¹¹⁹ RAQUEL ALVES, *op. cit.*, p. 100.

força se pensarmos que no universo dos contratados encontramos hoje trabalhadores que, por força do Acórdão n.º 474/2013 do TC, podem ser “demitidos” e não “despedidos”¹²⁰.

Dito isto, cumpre agora analisar mais em detalhe o artigo 297.º da LTFP, o qual nos surge neste diploma como o preceito central para a compreensão da temática aqui versada.

A LTFP é, pois, o diploma a que doravante se referirão todos os preceitos sem indicação de pertencerem a outro.

4. Os fundamentos subjetivos de extinção do vínculo

4.1. Elementos conformadores da justa causa de despedimento ou demissão

Seja qual for a sanção aplicada em concreto, parece claro que a cessação do vínculo de emprego público por motivos disciplinares deve ser apreciada com base na noção de justa causa, entendida na sua aceção restrita, ligada à verificação de um comportamento ilícito e culposo do trabalhador (*justa causa subjetiva*).

O artigo 288.º não deixa margem para dúvidas quanto a isso, estatuidando, na linha do já nosso conhecido artigo 53.º da CRP, que “é proibido o despedimento ou a demissão sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos”. O sentido do preceito não é, contudo, idêntico ao do normativo constitucional, já que o desaparecimento da causa de extinção anteriormente prevista no n.º 2 do artigo 289.º tem como consequência a rejeição da eventualidade de factos, situações ou circunstâncias objetivas poderem reconduzir-se ao conceito de justa causa aí aludido. Logo, a legalidade do despedimento ou demissão de um trabalhador que exerce funções públicas relaciona-se exclusivamente com a existência de uma justa causa subjetiva, com o mesmo significado da regulada no artigo 351.º do CT.

Centrando a nossa atenção no artigo 297.º, diremos, desde já, que a justa causa não é aí referida de modo expreso, estando implícita no seu n.º 1: “o vínculo de emprego público pode cessar em caso de infração disciplinar que inviabilize a sua manutenção” (o preceito reproduz aquilo que já decorria do artigo 187.º). Tal como nos é dada a entender, a justa causa, sendo um conceito indeterminado, foi estruturada (à semelhança do que sucede no artigo 351.º, n.º 1, do CT) como cláusula geral, dependendo o seu preenchimento das circunstâncias do caso concreto.

¹²⁰ No mesmo sentido, vide MIGUEL LUCAS PIRES, *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas Anotada e Comentada*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 351, que considera “injustificável” a subsistência desta cisão terminológica, e RAQUEL ALVES, *loc. cit.*, para quem tal diferenciação é “desnecessária, precisamente porque os efeitos jurídicos são os mesmos”, não existindo qualquer razão “para que se considere um direito adquirido a um mero *nomen iuris*.”

A observância desta cláusula geral será, em primeira análise, avaliada pelo empregador público (quer em sede de procedimento disciplinar, quer após impugnação hierárquica ou tutelar), podendo ser ainda objeto de apreciação judicial (artigo 224.º).

Apesar de o artigo 297.º não ser tão claro quanto o seu homólogo do CT na definição da justa causa de despedimento¹²¹, a circunstância de se reportar à prática de uma infração disciplinar remete-nos para o artigo 183.º, de onde se extraem os pressupostos que dão forma ao chamado *elemento subjetivo da justa causa*¹²²: comportamento, ilicitude e culpa. Ademais, a remissão geral efetuada pelo artigo 4.º, n.º 1, para a legislação laboral permite-nos recorrer ao artigo 351.º do CT (e a outros preceitos que se mostrem pertinentes) de forma a suplantar a omissão de aspetos relevantes como a exigência de que o comportamento torne prática e imediatamente impossível a manutenção do vínculo.

Feitas estas considerações, dedicaremos as páginas seguintes ao exame dos elementos que dão forma à justa causa de despedimento ou demissão.

4.1.1. O comportamento

O primeiro elemento constitutivo da justa causa disciplinar de que cumpre dar conta é a existência de um comportamento por parte do trabalhador. Quer isto dizer que teremos estar na presença de uma conduta externa (os sonhos ou pensamentos não têm relevância disciplinar¹²³) e voluntária (presidida por uma vontade própria, livre e esclarecida do sujeito). Neste domínio, a lei atribui igual importância à ação e à omissão (novamente o artigo 183.º), de modo que pode ser punido disciplinarmente não apenas o trabalhador que atua em contravenção de deveres laborais, mas também aquele que deixa de agir quando exista, em momento prévio, um dever específico de o fazer¹²⁴.

4.1.2. A ilicitude

I. A ilicitude traduz-se primariamente, e tal como resulta do artigo 183.º, na violação de deveres gerais ou especiais inerentes às funções exercidas pelo trabalhador¹²⁵: são gerais os deveres transversais a todos os trabalhadores da Administração Pública e especiais os

¹²¹ De acordo com o artigo 351.º, n.º 1, do CT, “constitui justa causa de despedimento o comportamento culposo do trabalhador que, pela sua gravidade e consequências, torne imediata e praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho”.

¹²² MENEZES LEITÃO, *Direito do Trabalho*, cit., p. 444; ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., p. 954.

¹²³ Conforme o princípio romanístico *cogitationes poenam nemo patitur*.

¹²⁴ ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., p. 178; PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., p. 545.

¹²⁵ Cf. Acórdão do STA de 16/03/2017 (JOSÉ VELOSO), proc. 0343/15.

que recaem sobre determinados grupos de trabalhadores, por conta das particularidades que rodeiam as funções por si exercidas ou da situação profissional em que se encontrem.

No topo da escala dos deveres laborais encontramos o dever principal de prestação da atividade de trabalho (que se infere do artigo 6.º, n.º 2, pois faz parte da própria noção de vínculo de emprego público), ao qual se juntam um conjunto de outros deveres acessórios, norteados pelo princípio geral da boa-fé e pelo dever de as partes colaborarem tendo em vista a melhoria da qualidade do serviço prestado e da respetiva produtividade (artigo 70.º, n.ºs 1 e 2, primeira parte).

Quanto aos deveres acessórios, a regra geral constante do n.º 1 do artigo 73.º é a de que o trabalhador se sujeita aos deveres previstos na lei, no regulamento interno do órgão ou serviço (artigo 75.º) ou no IRCT que lhe seja aplicável (artigos 355.º e ss.). Em particular, no que respeita aos deveres que têm a sua origem em normas legais, há que sublinhar os deveres enumerados nos n.ºs 2 a 12 do artigo 73.º (e, dentro destes, os deveres gerais de prossecução do interesse público, de isenção, de imparcialidade e de informação, dado serem específicos da relação laboral pública¹²⁶) e os previstos no artigo 21.º, n.º 2, do RVP para os trabalhadores colocados em situação de valorização profissional, nos termos desse diploma.

É ainda pertinente assinalar a distinção entre deveres acessórios integrantes e autónomos da prestação principal, adotada entre nós por ROSÁRIO PALMA RAMALHO e LUÍS MENEZES LEITÃO¹²⁷. Os primeiros são indissociáveis da realização dessa mesma prestação e, por isso, acompanham as respetivas vicissitudes, sendo exigíveis unicamente na pendência daquela prestação; o dever de prossecução do interesse público (n.º 3 do artigo 73.º) é, porventura, o exemplo paradigmático deste tipo de deveres no contexto da função pública, visto ser a própria Constituição, no n.º 1 do seu artigo 269.º, que vinca a correlação entre este dever e o exercício das funções de que o trabalhador foi incumbido¹²⁸. Por seu lado, os deveres autónomos da prestação principal, tal como o nome indica, não pressupõem a efetiva prestação do trabalho, pelo que “vigoram independentemente da sua realização”, mantendo-se mesmo em caso de suspensão do vínculo (artigo 277.º, n.º 1) ou de colocação do trabalhador em regime de valorização profissional (artigo 21.º, n.º 1, do RVP): quanto a esta segunda categoria, podemos dar como exemplos os deveres de isenção, correção, e

¹²⁶ O dever de informação também existe no direito do trabalho (artigo 106.º, n.º 2, do CT), mas com uma configuração muito diferente da que apresenta nesta sede (vide, por contraposição, o n.º 6 do artigo 73.º).

¹²⁷ MENEZES LEITÃO, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 265-266; ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., pp. 433-435.

¹²⁸ ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., p. 194.

de frequentar ações de formação e aperfeiçoamento profissional (n.ºs 4, 10 e 13 do artigo 73.º), para além, naturalmente, dos deveres especiais que vinculam os trabalhadores em valorização profissional.

Partindo destas considerações, concluímos, na linha de ANA FERNANDA NEVES, que as condutas extralaborais ou extrafuncionais podem ser punidas disciplinarmente (máxime, por via do despedimento ou da demissão) na medida em que entrem em confronto com o acervo de obrigações e deveres a que o trabalhador se sujeita mesmo quando não está, em concreto, a desempenhar a sua atividade¹²⁹.

II. Porém, o teor da ilicitude não se esgota na violação de deveres laborais. Para que determinado comportamento possa ser tido por ilícito é ainda indispensável demonstrar a ausência de qualquer causa de justificação. Voltando ao n.º 1 do artigo 190.º, consideram-se circunstâncias dirimentes da responsabilidade disciplinar a legítima defesa – própria ou alheia –, assim como o exercício de um direito ou o cumprimento de um dever (alíneas *c*) e *e*). Em todos estes casos, a ação ou omissão do trabalhador é formalmente contrária a deveres laborais a que este se encontra adstrito; todavia, por ter sido praticada num contexto fáctico a que a lei atribui eficácia justificativa, daí não decorre qualquer ilicitude, não sendo a sua conduta censurada pelo ordenamento jurídico¹³⁰.

O legislador da LTFP optou ainda por autonomizar no artigo 177.º uma outra causa de justificação, ainda que, em boa verdade, ela se reconduza genericamente ao cumprimento de um dever (artigo 190.º, n.º 1, alínea *e*), *in fine*), nomeadamente o dever de obediência (n.º 8 do artigo 73.º). Pois bem, a interpretação conjugada desse preceito com artigo 271.º, n.ºs 2 e 3, da CRP diz-nos que o trabalhador está obrigado a acatar e a cumprir quaisquer ordens ou instruções provenientes do seu legítimo superior hierárquico, ainda que ilegais, desde que versem sobre matéria de serviço (falamos de um dever acessório integrante da prestação principal), não impliquem a prática de qualquer crime e, segundo FREITAS DO AMARAL, não constem de ato nulo (vide artigo 162.º, n.º 1, do CPA)¹³¹. Querirá isto dizer que, estando preenchidos esses pressupostos, o trabalhador da Administração Pública que se limita a obedecer a uma ordem ou instrução ilegal incorre na prática de uma infração disciplinar? Não necessariamente: se o trabalhador considerar o comando ilegal e, antes

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 196 e 283.

¹³⁰ TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal – Parte Geral: questões fundamentais, teoria geral do crime*, 2.ª ed., reimp. Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 331.

¹³¹ FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, v. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, pp. 684-685. Na jurisprudência, cf. o Acórdão do STA de 29/04/2014 (COSTA REIS), proc. 01097/13, bem como o Acórdão do TCAS de 10/05/2007 (RUI PEREIRA), proc. 10792/01.

da respetiva execução, fizer expressamente menção desse facto ao reclamar ou ao pedir a sua transmissão ou confirmação por escrito, a lei afasta a sua responsabilidade disciplinar (artigo 177.º, n.ºs 1 e 2); na hipótese de ter sido dada uma ordem ou instrução com menção de cumprimento imediato, a exclusão da responsabilidade terá lugar caso o trabalhador efetue essa comunicação depois de executar a dita ordem ou instrução (n.º 4 do mesmo artigo).

4.1.3. A culpa

I. A exigência de culpa como pressuposto básico da responsabilidade disciplinar decorre explicitamente do artigo 183.º, mais concretamente do trecho onde se lê “ [...] ainda que meramente culposos [...] ”. Entendida como um juízo de censura ou reprovação por parte da ordem jurídica para com o comportamento do trabalhador que podia e devia ter atuado em consonância com o complexo obrigacional emanado do vínculo de emprego público, e não o fez¹³², a culpa juridicamente relevante para efeitos disciplinares na LTFP pode então assumir duas formas: a culpa dolosa e a culpa negligente. Como tal, o trabalhador procede com culpa quer quando dirige a sua vontade ou, pelo menos, se conforma com a violação do dever laboral, quer quando, por inobservância de deveres de cuidado, acaba por não impedir o mesmo desfecho¹³³.

Além disso, será qualificável como culposos o comportamento do trabalhador que, nos termos gerais de direito civil, revista qualquer das modalidades de não cumprimento das obrigações: incumprimento definitivo, mora e cumprimento inexato ou imperfeito - onde se incluem o incumprimento parcial e o incumprimento defeituoso¹³⁴.

A culpa deve ser apreciada segundo o critério consignado no n.º 2 do artigo 487.º do CC, ou seja, partindo da “diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias do caso”. Isto significa que teremos de atender à diligência padrão de um trabalhador normal, envolto nos exatos termos em que se desenvolve a concreta relação laboral pública e nas circunstâncias particulares do caso “que militem contra ou a favor dele” (cf. artigos 189.º a 191.º).

Embora a lei não especifique o grau de culpa ou a gravidade exigível para a aplicação das penas de despedimento e de demissão (ao contrário do que sucede, por exemplo, com

¹³² PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, loc. cit.

¹³³ TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal...*, cit., pp. 325 e 530.

¹³⁴ MENEZES CORDEIRO, *Tratado...*, II, IV, cit., pp. 107-109; MENEZES LEITÃO, *Direito das Obrigações*, v. II – *Transmissão e extinção das obrigações, não cumprimento e garantias de crédito*, 8.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011, pp. 239-240; ROMANO MARTÍNEZ, *Direito do Trabalho*, cit., p. 978.

as penas de multa e de suspensão; cf. proêmio dos artigos 185.º e 186.º), estes inferem-se do artigo 189.º. Vejamos: a medida da sanção está condicionada, em primeira linha, pelos critérios gerais enunciados a propósito de cada sanção; no caso das sanções disciplinares expulsivas, o critério nuclear que rege a sua aplicação é o da inviabilização da manutenção do vínculo de emprego público (artigo 187.º), deixando transparecer uma ideia de *ultima ratio*, que bem se compreende se pensarmos que são as sanções mais fortes (implicam o “afastamento definitivo do órgão ou serviço”); a sanção disciplinar deve ser proporcional à gravidade da infração e à culpabilidade do infrator (algo que se deduz do artigo 189.º e resultaria sempre do artigo 266.º, n.º 2, da CRP); logo, a culpa evidenciada pela conduta do trabalhador terá de assumir uma tal gravidade objetiva, em si e nos seus efeitos, que a sanção a aplicar não possa ser outra que não o despedimento disciplinar ou a demissão¹³⁵. Citando ROSÁRIO PALMA RAMALHO, “se o comportamento do trabalhador, apesar de ilícito e culposos, não revestir particular gravidade, a sanção a aplicar deverá ser uma sanção conservatória do vínculo laboral”¹³⁶.

Aliás, não é por acaso que a discricionabilidade técnica ou administrativa que assiste ao empregador público na graduação da culpa e na determinação da medida da pena cede se os “critérios de graduação utilizados ou o resultado atingido se revelarem grosseiros ou ostensivamente inadmissíveis”, podendo a jurisdição administrativa (artigo 12.º) intervir na decisão tomada (no limite, invalidando-a) se a Administração Pública tiver infringido os princípios constitucionais da proporcionalidade e da justiça (cf. mais uma vez o artigo 266.º, n.º 2, da Lei Fundamental)¹³⁷.

II. No entanto, convém acrescentar que da mesma maneira que a ilicitude postula algo mais do que a mera violação de deveres laborais, também o juízo de culpa subentende a imputabilidade do agente e a inexistência de causas de exclusão de culpa. Em vista disso, constituem circunstâncias dirimentes da responsabilidade disciplinar todas as que obstam à apreensão de qualquer dos elementos do ilícito disciplinar, bem como as que impelem o trabalhador a comportar-se de uma determinada forma¹³⁸.

Vimos já que a relevância disciplinar do facto depende da voluntariedade da conduta do trabalhador, ou seja, é indispensável demonstrar que a ação ou omissão pode ser imputada à autodeterminação do sujeito. Sendo assim, se o trabalhador se vê, por motivos aos quais

¹³⁵ Em sentido idêntico, vide RAQUEL ALVES, *op. cit.*, p. 101 e restante doutrina aí citada.

¹³⁶ ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., p. 956.

¹³⁷ Cf. Acórdão do STA de 29/03/2007 (PAIS BORGES), proc. 0412/05, e demais jurisprudência aí citada.

¹³⁸ Cf. Acórdãos do STA de 21/03/2006 (ALBERTO AUGUSTO OLIVEIRA), proc. 0708/03, e de 01/03/2007 (COSTA REIS), proc. 01199/06.

é alheio, privado da capacidade para compreender o que está a fazer ou da liberdade para optar entre fazê-lo, ou não, a sua responsabilidade disciplinar deve ser excluída. A LTFP estatui, por isso mesmo, que tanto a coação física (*vis absoluta*) como a privação *acidental* e *involuntária* do exercício das faculdades intelectuais no momento da prática da infração constituem circunstâncias dirimentes da responsabilidade disciplinar (artigo 190.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*))¹³⁹⁻¹⁴⁰.

Ao lado da inimputabilidade no artigo 190.º temos ainda a inexigibilidade como causa de desculpação (alínea *c*) do n.º 1). Fundamentalmente, considera-se não haver culpa do trabalhador se, perante as circunstâncias com que este se deparou no caso concreto, não lhe era razoavelmente exigível a adoção de um comportamento diferente – conforme com os seus deveres laborais. Afasta-se a responsabilidade disciplinar uma vez que a ilicitude do facto advém não de uma atitude pessoal de indiferença para com o dever transgredido, mas sim de circunstâncias externas à sua vontade que lhe retiram a possibilidade de se determinar por outro comportamento¹⁴¹.

Por fim, se a ação ou omissão se deve à falta de consciência da sua ilicitude, poderá esse aspeto ser valorado, excluindo-se a responsabilidade pelo facto, desde que o erro sobre a ilicitude não seja censurável¹⁴².

4.1.4. A inviabilização da manutenção do vínculo de emprego público

Depois de analisados os componentes do elemento subjetivo da justa causa, há que focar o requisito objetivo constante dos artigos 187.º e 297.º, n.º 1, ao qual já nos referimos em várias ocasiões no decorrer do texto e que condiciona a aplicação das penas expulsivas à comprovação de que a infração disciplinar praticada *in casu* inviabiliza a manutenção do vínculo de emprego público.

¹³⁹ A jurisprudência tem-se deparado não raras vezes com a invocação da inimputabilidade do trabalhador público em sede disciplinar, podendo citar-se, exemplificativamente, os Acórdãos do STA de 03/03/2005 (RUI BOTELHO), proc. 0646/04, de 23/09/2009 (JOÃO BELCHIOR), proc. 0911/08, de 15/09/2016 (TERESA DE SOUSA), proc. 0356/15, e de 28/02/2018 (ANA PAULA PORTELA), proc. 01305/17.

¹⁴⁰ O artigo 190.º, n.º 1, alínea *b*), aborda o tema da autocolocação culposa em estado de inimputabilidade, dando seguimento ao que já resultava de outras normas do ordenamento jurídico (como o artigo 488.º, n.º 1, *in fine*, do CC e os artigos 20.º, n.º 4, e 295.º, n.º 1, do CP). Tal como na norma citada, também aqui a “provocação” da situação de inimputabilidade pelo próprio trabalhador não lhe aproveita para efeitos da sua desresponsabilização disciplinar pelo facto. Pelo contrário, o trabalhador que, por exemplo, se alcoolize durante o exercício de funções estará, em princípio, a cometer uma outra infração disciplinar por violação do dever de zelo e diligência, pois encontrar-se-á vinculado a uma intensidade específica da atividade que não se compadece com o estado de embriaguez (artigo 73.º, n.º 7).

¹⁴¹ TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal...*, cit., p. 490. Na jurisprudência, cf. também os Acórdãos do STA de 07/09/2010 (POLÍBIO HENRIQUES), proc. 01060/09, de 20/09/2012 (COSTA REIS), proc. 0577/11, e de 15/11/2012 (MADEIRA DOS SANTOS), proc. 0622/11, para além dos já mencionados na nota 127.

¹⁴² ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 266-267.

Trata-se de uma exigência decisiva, que divide as sanções de despedimento e demissão das restantes sanções disciplinares, pois vai além da noção de infração disciplinar que nos é dada pelo artigo 183.º, requerendo-se que as circunstâncias do caso concreto, seja pela gravidade dos factos, pelo reflexo no serviço ou pela personalidade do arguido ou outro elemento atendível, indiquem, num juízo de prognose – cujo ónus incumbe ao empregador público –, a inviabilidade da prossecução do vínculo¹⁴³.

Tal como deixámos antever no ponto anterior, só poderá haver lugar à aplicação da pena expulsiva quando nenhuma outra sanção se mostre adequada a sanar a situação provocada pela conduta do trabalhador. Por conseguinte, dir-se-á que o requisito objetivo se reporta a situações limite (de *ultima ratio*) em que “os factos cometidos pelo arguido, avaliados e considerados no seu contexto, impliquem para o desempenho da função prejuízo de tal monta que irremediavelmente comprometa o interesse público que aquele deve prosseguir, designadamente a eficiência, a confiança, o prestígio e a idoneidade que deva merecer a ação da Administração, de tal modo que o único meio de acudir ao mal seja a ablação do elemento que lhe deu causa”¹⁴⁴. O preenchimento deste critério deverá então ditar a ilação de que não mais será razoável advogar a viabilidade futura daquele vínculo em concreto.

Concretizando esta ideia, vemos que, na análise que fazem do artigo 351.º, n.º 1, do CT (em particular, do elemento objetivo aí previsto: “que [...] torne imediata e praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho”), a doutrina e a jurisprudência tendem a assinalar, em termos que terão perfeito cabimento na nossa análise, que estará sobretudo em causa uma questão de inexigibilidade¹⁴⁵: será imprescindível demonstrar que, face ao comportamento do trabalhador e ao circunstancialismo apurado, a subsistência da relação funcional ofende de modo violento a sensibilidade psicológica de uma pessoa normal, se colocada na posição real do empregador público, não se podendo, objetivamente, exigir deste que mantenha o trabalhador nas suas funções, atendendo à quebra incontornável ou irreversível da relação de cooperação e confiança entre as partes¹⁴⁶.

¹⁴³ Cf. Acórdão do STA de 23/03/2004 (SIMÕES DE OLIVEIRA), proc. 0757/03.

¹⁴⁴ Cf. Acórdão do STA de 30/11/1994 (NUNO SALGADO), proc. 032500.

¹⁴⁵ Entre outros, FURTADO MARTINS, *op. cit.*, pp. 168-169; ROMANO MARTÍNEZ, *Direito do Trabalho*, cit., p. 979; ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., p. 957. Na jurisprudência, cf. os Acórdãos do STJ de 24/06/2003 (VÍTOR MESQUITA), proc. 02S3495, de 25/02/2009 (SOUSA PEIXOTO), proc. 08S2461, e de 13/01/2010 (VASQUES DINIS), proc. 2277/03.0TTPRT.S1.

¹⁴⁶ No direito administrativo, ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., p. 508, e PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., p. 559, também apontam a inexigibilidade como corolário da justa causa de despedimento ou demissão. A jurisprudência tem, do mesmo modo, realçado que, perante “comportamentos que denotem um grau de desvalor que quebra definitiva e irreversivelmente a confiança que deve existir entre o serviço e o agente”, se deve considerar frustrada a manutenção da relação funcional;

Embora a LTFP não o afirme expressamente (ao contrário do CT), a inviabilização da manutenção do vínculo deve ser imediata. Na eventualidade de o trabalhador permanecer ao serviço da entidade em questão após a prática da infração disciplinar ou, em bom rigor, depois do conhecimento desta por quem de direito (mormente com o decurso dos prazos prescricionais previstos no artigo 178.º), a conclusão lógica será a de que a preservação do vínculo era, afinal, possível e viável, pelo que os factos que deram origem a esse ilícito em particular deixam de constituir justa causa para o despedimento ou para a demissão.

Nota ainda para o seguinte: na sequência do que já se disse no ponto relativo à ilicitude, ao atribuir-se relevância disciplinar às condutas extralaborais ou extrafuncionais (quando ofendam deveres acessórios autónomos da prestação principal), reconhece-se que sempre que factos da vida privada do trabalhador tenham repercussões graves na relação jurídica de emprego público, justificativas da inexigibilidade da respetiva subsistência, o resultado pode passar pelo seu despedimento ou demissão¹⁴⁷.

4.1.5. O nexo de causalidade

Por último, terá de haver uma relação causal ou nexo de causalidade entre os elementos subjetivo e objetivo da justa causa, isto é, entre o comportamento ilícito, grave e culposo do trabalhador e a inviabilidade prática e imediata da subsistência do vínculo.

A fórmula a utilizar para a apreciação da relação causa-efeito entre múltiplas premissas tem sido um tópico muito discutido na doutrina, não necessariamente a propósito da justa causa de despedimento, debatendo-se uma série de teorias que tentam avançar com uma resposta para o problema¹⁴⁸. Pela parte que nos toca, entendemos que o critério que deve ser seguido é o alinhavado por MENEZES CORDEIRO no balanço que faz dos pressupostos de responsabilidade civil¹⁴⁹, e que adaptaremos à disciplina em análise: para que se possa estabelecer um nexo causal entre a conduta do trabalhador e a frustração da viabilidade futura do vínculo, aquela terá, para começar, de ser *conditio sine qua non* desse resultado e, portanto de ter concorrido de alguma forma para a sua produção; depois, terá de ser ou uma causa adequada, em termos de normalidade social, a produzi-lo ou simplesmente de ter sido provocada pelo trabalhador em termos tais que contribui invariavelmente para a

neste sentido, cf. o Acórdão do STA de 20/02/2001 (JOÃO BELCHIOR), proc. 045401, e o Acórdão do TCAN de 24/02/2017 (FREDERICO MACEDO BRANCO), proc. 01003/16.9BEPNF.

¹⁴⁷ Assim, ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., p. 963. Na jurisprudência, cf. Acórdão do STA de 21/05/2002 (ANTÓNIO MADUREIRA), proc. 045686.

¹⁴⁸ MENEZES CORDEIRO, *Tratado...*, II, IV, cit., pp. 530 e ss.; TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal...*, cit., pp. 301 e ss.

¹⁴⁹ MENEZES CORDEIRO, *loc. cit.*

inviabilização da continuidade da relação jurídica de emprego público; percorridos estes passos, conclui-se que só há causalidade juridicamente relevante no caso de se ter ferido o escopo de proteção e o âmbito de tutela do dever laboral afetado no caso concreto.

Se a quebra da relação de confiança que medeia o vínculo duradouro se ficar a dever a outros fatores que não consubstanciem uma violação de deveres laborais, a aplicação das sanções de despedimento ou de demissão pelos factos de que o trabalhador é acusado já não será possível.

4.2. Exemplificação legal de comportamentos ilícitos; em especial, a alínea h) do n.º 3 do artigo 297.º

I. De acordo com a técnica legislativa seguida no artigo 297.º, a cláusula geral utilizada no seu n.º 1 é complementada com uma enumeração, assumidamente exemplificativa, de diversas situações ou comportamentos típicos que indiciam, com alguma probabilidade, a existência da justa causa de despedimento ou de demissão (n.º 3 do mesmo preceito), relacionando-se sempre com a violação de um ou outro dever laboral. Assim, e para que se tenha uma ideia, é-nos dito que o trabalhador que, dentro do mesmo ano civil, dê cinco faltas seguidas ou dez interpoladas sem justificação pratica uma infração disciplinar que, em abstrato, pode certamente comprometer a viabilidade futura da relação jurídica e levar ao seu despedimento ou demissão (alínea g)); neste caso, o dever afetado pela sua conduta é o dever de assiduidade, que o vincula a comparecer ao serviço regular e continuamente (artigo 73.º, n.ºs 2, alínea i), e 11).

Apesar de esta listagem facilitar o trabalho do intérprete, é da maior importância frisar que, acima de tudo, o que releva é a recondução da factualidade observada no caso à cláusula geral de justa causa, sendo a análise do preenchimento de qualquer das alíneas do n.º 3 do artigo 297.º indissociável do critério geral que nos é fornecido pelo n.º 1 do mesmo artigo. Acontece, porém, que o recurso a esta cláusula geral varia em função do fundamento que se invoque em concreto para pôr termo à relação jurídica¹⁵⁰: em certos exemplos-padrão, os elementos da justa causa subjetiva são já subentendidos de tal forma que a sua realização indicia, desde logo, a inviabilização da manutenção do vínculo. Em tais casos, o empregador público beneficia de uma presunção legal ilidível ou *iuris tantum* (n.º 2 do artigo 350.º do CC) de que a infração disciplinar apurada constitui justa causa para o despedimento ou para a demissão do trabalhador (*infra*, p. 80-81)¹⁵¹.

¹⁵⁰ FURTADO MARTINS, *op. cit.*, p. 171; MENEZES CORDEIRO, *Manual...*, cit., p. 826.

¹⁵¹ É indiscutivelmente o caso das alíneas a), b), c), d), l), m), e n) do n.º 3 do artigo 297.º

Pelo contrário, voltando ao exemplo supracitado, se o trabalhador der cinco, ou até mais, faltas seguidas no mesmo ano civil – e não as justificar –, a aplicação da pena disciplinar expulsiva terá impreterivelmente de se fundamentar na ponderação sobre a viabilidade futura da relação jurídica de emprego público e não na realização do ilícito típico previsto no artigo 297.º, n.º 3, alínea g), porquanto a configuração específica deste fundamento, isoladamente considerado, não faz o mesmo apelo ao pressuposto geral. Não se dispensa o empregador de fazer a prova do requisito objetivo da justa causa. Como resultado, o ato que determine a aplicação da pena de despedimento ou de demissão ligando automaticamente essa consequência jurídica à constatação do referido facto, sem primeiro ponderar se as circunstâncias do caso, pela sua gravidade, inviabilizam a manutenção da relação funcional, padece de anulabilidade (n.º 1 do artigo 163.º do CPA)¹⁵².

II. Centremo-nos agora no caso particular do artigo 297.º, n.º 3, alínea h), que representa a única alteração face ao elenco previamente tipificado no n.º 1 do artigo 18.º do EDTFP e dá ênfase à “reiterada violação do dever de zelo, indiciada em processo de averiguações instaurado após a obtenção de duas avaliações de desempenho negativas consecutivas”.

Quiçá pressionado pela doutrina que repreendia a correspondente norma do EDTFP por se circunscrever aos trabalhadores nomeados e deixar de fora os contratados¹⁵³, a LTFP estendeu o âmbito deste exemplo-padrão aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas¹⁵⁴, reforçando a convicção de que há uma equiparação entre os regimes do despedimento e da demissão nesta lei.

A nossa opinião é, porém, a de que, mesmo na vigência do EDTFP, nada obstava a que um trabalhador contratado pudesse, também ele, ser despedido disciplinarmente caso as suas avaliações de desempenho denotassem uma reiterada violação do dever de zelo, pois o cerne da questão reside sempre no preenchimento da cláusula geral de justa causa. Se a conduta do trabalhador for ilícita, culposa, grave e inviabilizar a manutenção do vínculo, então, independentemente da sua categoria ser, ou não, mencionada no exemplo típico, este poderá ser afastado definitivamente da prestação de funções públicas.

¹⁵² Cf. os Acórdão do STA de 11/09/2008 (FREITAS CARVALHO), proc. 0368/08, e de 25/02/2016 (TERESA DE SOUSA), proc. 0212/15.

¹⁵³ RAQUEL ALVES, *op. cit.*, pp. 102-106; PAULO VEIGA E MOURA, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011, p. 158.

¹⁵⁴ Fê-lo através da supressão do trecho onde antes se lia “*Sendo nomeados ou, não sendo titulares de cargos dirigentes ou equiparados, exerçam as suas funções em comissão de serviço [...]*”.

O cenário não era tão grave quando poderia parecer à primeira vista, mas, de qualquer forma, o legislador da LTFP andou bem ao deixar claro que a situação tipificada se refere a todo e qualquer trabalhador que exerça funções públicas,

Não é demais reiterar que este ilícito típico terá sempre de ser articulado com o n.º 1 do artigo 297.º, de modo que a existência das duas avaliações negativas consecutivas apenas se pode ter como indiciária da verificação de comportamentos constitutivos de infração disciplinar, por violação do dever de zelo (artigo 73.º, n.ºs 2, alínea *e*), e 7). Deste modo, o que, em última análise, fundamenta a extinção do vínculo é sempre a confirmação de que os indícios apurados em processo disciplinar especial de averiguações (artigos 232.º a 234.º) se referem, de facto, a comportamentos que, num juízo de prognose, inviabilizam a prossecução do vínculo, nos termos já analisados. A este propósito, concordamos com RAQUEL ALVES quando afirma que o procedimento de averiguações será dispensável caso existam “indícios suficientes para instaurar de imediato um procedimento disciplinar”¹⁵⁵.

Não obstante, se as avaliações revelarem uma verdadeira inaptidão ou inadaptação para o posto de trabalho desempenhado, tem sido defendido que a “incompetência profissional” deve ser apurada em procedimento distinto do procedimento disciplinar, devendo admitir-se, nessa hipótese, a consagração de uma causa objetiva de cessação da relação jurídica de emprego público¹⁵⁶. Em abono desta orientação, diremos que é por certo dúbio que o procedimento disciplinar seja o expediente mais adequado para regularizar uma situação que não está relacionada com uma atuação culposa do trabalhador: se a inaptidão inicial do trabalhador para o posto que ocupa pode ser emendada pelo empregador público com o recurso à denúncia do respetivo vínculo no período experimental (n.º 5 do artigo 45.º), a inadaptação superveniente, constituindo uma justa causa de natureza *objetiva*, é votada a um estado de indefinição pois, com a revogação do RCTFP (alínea *e*) do artigo 42.º da Lei n.º 35/2014), o despedimento por inadaptação deixou ter acolhimento expresso na lei.

Nos moldes do direito vigente, parece-nos que não haverá outra alternativa que não a de considerar que a inadaptação deixou de constituir motivo válido para o despedimento ou sequer para a colocação do trabalhador em situação de valorização profissional (*supra*, p. 40)¹⁵⁷.

¹⁵⁵ RAQUEL ALVES, *loc. cit.* Na jurisprudência, cf. Acórdão do TCAS de 10/10/2013 (SOFIA DAVID), proc. 07290/11.

¹⁵⁶ Neste sentido, ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 245-246 e RAQUEL ALVES, *op. cit.*, pp. 104-107.

¹⁵⁷ Esta só terá lugar após processo de reorganização de serviços ou de racionalização de efetivos, como esclarecem os artigos 1.º e 4.º do RVP.

Diante disso, encontramos aqui uma outra manifestação da superior estabilidade e segurança no emprego de que beneficiam os trabalhadores do Estado quando comparados com os trabalhadores do setor privado, visto que estes se encontram sujeitos, sem exceção, ao despedimento por inadaptação, nos termos dos artigos 373.º a 380.º do CT. Também aqui não encontramos justificação para um tal tratamento diferenciado, atendendo a que esta opção colide ostensivamente com uma prossecução eficaz do interesse público: se nem a frequência de ações de formação e aperfeiçoamento profissional (n.º 12 do artigo 73.º) nem os mecanismos de mobilidade geral (artigos 92.º a 100.º) se mostrarem idóneos a corrigir a disparidade verificada entre o perfil habilitacional do trabalhador e o posto de trabalho que é chamado a ocupar, o empregador público não dispõe de quaisquer meios que lhe permitam solucionar o problema (a não ser que procure a saída por mútuo acordo), com o inerente sacrifício da eficácia e eficiência da atividade administrativa.

5. Procedimento disciplinar a observar em caso de despedimento ou demissão

I. Segundo o n.º 1 do artigo 194.º, o despedimento e a demissão têm obrigatoriamente de ser precedidos do processo disciplinar que a lei estabeleça para o efeito. Sendo a sanção disciplinar um ato materialmente administrativo – trata-se de um *“ato jurídico unilateral, praticado no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”*¹⁵⁸ –, a preterição total do procedimento exigido por lei traduz-se na sua nulidade (artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA).

À falta de um processo especial expressamente previsto para estes casos, o processo que terá de ser observado pelo empregador público que tencione encetar o despedimento ou a demissão de um seu trabalhador é o processo comum (artigos 195.º, n.ºs 1 e 2, e 298.º).

A tramitação deste processo é disciplinada nos artigos 205.º a 223.º da LTFP e divide-se em quatro fases: fase da iniciativa processual (artigos 206.º a 211.º), fase da instrução (artigos 205.º, 212.º e 213.º), fase da defesa do trabalhador (artigos 214.º a 218.º) e a fase da decisão final (artigos 219.º a 223.º).

Não nos parecendo ser este o espaço mais apropriado para se proceder a uma descrição exaustiva da marcha do procedimento, dedicar-nos-emos apenas a referir os principais

¹⁵⁸ Seguimos a definição gizada pelo Professor FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, II, cit., pp. 197 e ss., que assim densifica o conceito que nos é dado pelo artigo 148.º do CPA.

traços que caracterizam o processo comum, assim como as especificidades a que este se sujeita quando esteja em causa a aplicação de qualquer das penas disciplinares expulsivas.

5.1. O princípio da celeridade e os prazos a que obedece o procedimento disciplinar

A observância do princípio da celeridade (artigos 5.º, n.º 1, e 59.º do CPA) determina que a regulamentação do processo comum obedeça a prazos, como forma de se garantir uma tramitação rápida e eficaz do apuramento da responsabilidade disciplinar, algo que assume particular importância nesta sede já que o preenchimento do requisito objetivo da justa causa depende da inviabilização *imediata* da manutenção do vínculo de emprego público¹⁵⁹.

O mesmo motivo, aliado à necessidade de estabilidade da vida jurídica, leva a que sejam estipulados limites temporais à responsabilidade disciplinar do trabalhador pelo facto, findos os quais a entidade empregadora pública não mais pode sancionar a conduta em causa, impedindo-se o procedimento.

Neste âmbito, cumpre assinalar que nem todos os prazos fixados na LTFP detêm idêntica natureza jurídica, sendo as suas consequências distintas.

Dos artigos 178.º e 220.º, n.ºs 3 e 4, constam prazos *prescricionais* ou *perentórios*, cujo decurso extingue a responsabilidade disciplinar e, por isso, ou bloqueia, desde logo, a iniciativa disciplinar ou põe termo ao processo:

i. A infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a respetiva prática, a menos que consubstancie também ilícito penal, caso em que se sujeita aos prazos de prescrição da lei penal (n.º 1 artigo 178.º e artigos 118.º e ss. do CP).

ii. O direito de instaurar o procedimento disciplinar prescreve decorridos 60 dias desde o conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico (artigo 178.º, n.º 2);

iii. O procedimento disciplinar prescreve se, volvidos 18 meses contados desde a sua instauração, o trabalhador não tiver sido ainda notificado da decisão final (artigos 178.º, n.º 5, e 222.º);

iv. O direito de aplicar a sanção disciplinar caduca se os prazos referidos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 220.º forem incumpridos;

De seguida, temos prazos procedimentais meramente *indicativos* ou *ordenadores da atividade administrativa*, podendo o seu incumprimento acarretar apenas consequências disciplinares para a entidade que os haja desrespeitado, sem que isso inquene a validade

¹⁵⁹ ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., p. 764.

de qualquer ato do procedimento disciplinar, designadamente o seu ato final¹⁶⁰. Assim, são ordenadores, por exemplo, os prazos referentes ao início e à ultimateção da instrução (artigo 205.º, n.ºs 1 e 2), os prazos para a realização de diligências probatórias (artigos 218.º, n.º 8), os prazos para notificação do arguido (artigos 214.º e 222.º, n.º 1) ou para remessa do processo à entidade que o deva decidir (artigo 219.º, n.º 3).

Por último, são também *perentórios* os prazos fixados ao trabalhador para o exercício dos seus direitos, nomeadamente para a apresentação de defesa (artigo 214.º) ou recurso (artigos 203.º, n.º 3, e 225.º, n.ºs 2 e 3).

A contagem destes prazos faz-se de acordo com as regras enunciadas no CPA (artigos 86.º a 88.º).

5.2. Iniciativa processual e instauração do procedimento

I. O processo disciplinar inicia-se com a participação ou queixa da infração por quem dela tenha conhecimento (artigo 206.º, n.º 1)¹⁶¹.

Em princípio, nenhuma destas comunicações é obrigatória para os sujeitos em causa, só o sendo para os titulares de cargos dirigentes e equiparados – que estão vinculados, sob pena de responsabilidade disciplinar, a agir disciplinarmente contra os seus subordinados por quaisquer infrações de que tenham conhecimento (artigo 188.º, n.º 1, alínea *a*)) – e para os “funcionários”, na aceção do artigo 386.º do CP, quanto às infrações disciplinares que sejam simultaneamente crime e de que tenham tomado conhecimento no exercício das respetivas funções e por causa delas (cf. artigo 242.º do CPP)¹⁶².

A lei estabelece ainda a obrigatoriedade da participação do ilícito típico previsto no artigo 297.º, n.º 3, alínea *g*), devendo o superior hierárquico inteirar imediatamente o dirigente máximo do órgão ou serviço desse facto, o qual, ouvido o trabalhador (e fazendo este prova de motivos atendíveis), pode justificar a falta de assiduidade e determinar o imediato arquivamento da participação efetuada (n.ºs 3 e 4 do artigo 206.º).

II. Uma vez recebida a participação ou queixa, a entidade competente para instaurar o procedimento disciplinar – consoante os casos, o superior hierárquico do trabalhador ou

¹⁶⁰ Cf. Acórdãos do STA de 09/10/2003 (PAIS BORGES), proc. 0856/03 e de 08/10/2009 (COSTA REIS), proc. 0498/09.

¹⁶¹ A distinção entre participação e queixa não tem relevância prática, mas o elemento literal faz supor que o sujeito que participa uma infração se limita a ter conhecimento da mesma, sem que tenha sido, ele próprio, diretamente afetado por esta, ao passo que o queixoso é direta e imediatamente lesado pela conduta ilícita do trabalhador da Administração Pública. Neste sentido, PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., pp. 594-595.

¹⁶² Esta regra é reafirmada na LTFP a propósito, precisamente, dos trabalhadores com vínculo de comissão de serviço no artigo 188.º, n.º 1, alínea *b*).

o membro do Governo que superintenda ou tutele o respetivo órgão ou serviço (artigo 196.º, n.ºs 1 e 2) – deve decidir se a ele deve ou não haver lugar (n.º 1 do artigo 207.º).

Assim, consoante a avaliação que fizer da relevância disciplinar e consistência dos factos constantes da participação ou queixa e da possibilidade de instaurar o procedimento por esses factos, o empregador público deve:

- i. Arquivar a participação ou queixa (artigo 207.º, n.º 2);
- ii. Instaurar ou determinar que se instaure o procedimento disciplinar (artigo 207.º, n.º 3); ou
- iii. Ordenar a realização de inquéritos ou sindicâncias à entidade implicada no caso, se os indícios averiguados não forem suficientes para uma tomada de posição inequívoca (artigo 229.º, n.º 2).

De referir que se não houver coincidência entre a entidade competente para a instauração do procedimento e a entidade competente para aplicar a sanção disciplinar¹⁶³ – aquilo a que se chama de “hétero-iniciativa pública”¹⁶⁴ –, a lei determina que a primeira daquelas entidades deve, entendendo que não há lugar a procedimento disciplinar, submeter a questão à apreciação da segunda (artigo 207.º, n.º 4).

Reunidas as condições para a entidade competente promover a instauração do processo (quer *ab initio*, quer após processo de inquérito e/ou sindicância, nos termos do n.º 3 do artigo 231.º), pergunta-se se aquela estará ou não vinculada a perseguir disciplinarmente os factos participados ou denunciados. Embora a doutrina defenda, em geral, um princípio da oportunidade temperado ou uma discricionariedade vinculada, havendo espaço para a ponderação da pertinência dessa instauração à luz da respetiva utilidade ou eficácia e dos valores e finalidades do poder disciplinar (em sintonia com a possibilidade de suspensão das sanções disciplinares prevista no artigo 192.º)¹⁶⁵, a verdade é que esta prerrogativa é liminarmente afastada no que toca às penas disciplinares expulsivas, vedando-se qualquer hipótese de o empregador concluir que a “simples censura do comportamento e a ameaça da sanção disciplinar realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição” (artigo 192.º, n.º 1, *in fine*).

Em suma, havendo justa causa de despedimento ou demissão, a instauração do processo é vinculativa. A inadimplência da entidade competente configura uma infração disciplinar, por violação dos deveres de prossecução do interesse público e de zelo (artigo 73.º, n.ºs

¹⁶³ Cf. artigos 196.º e 197.º da LTFP.

¹⁶⁴ ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., p. 339.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 345 e ss.

3 e 7), podendo este ser responsabilizado disciplinarmente por não desencadear o devido procedimento disciplinar.

5.3. O princípio do inquisitório

I. Nos termos do artigo 58.º do CPA, o procedimento disciplinar é comandado pelo princípio do inquisitório, do qual a fase da instrução é expressão direta, ainda que as suas implicações não se esgotem neste momento processual.

Significa isto que o processo visa a averiguação autónoma, isto é, sem dependência das contribuições dos sujeitos envolvidos no processo, de quaisquer factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada da decisão final, podendo o responsável pela direção do mesmo (o instrutor, nomeado de acordo com o artigo 208.º) recorrer, para o efeito, a todos os meios de prova admitidos em direito¹⁶⁶. Em resultado disso, o instrutor encontra-se vinculado a diligenciar no sentido de esclarecer a verdade material, pelo que a falta de prestação de provas não dispensa o órgão administrativo de procurar averiguar os factos, nem de proferir a decisão.

A LTFP reafirma este imperativo em várias ocasiões, desde logo na fase da instrução, determinando que o instrutor ouça o participante, as testemunhas que este tenha indicado e as mais que julgue necessárias, “procedendo a exames e mais diligências *que possam esclarecer a verdade* [...] ” (artigo 212.º, n.º 1; o itálico é nosso). Como dissemos, o princípio agora em análise domina todo o processo disciplinar, e não apenas a fase da instrução, o que explica a sua previsão na fase da defesa do trabalhador (artigo 218.º, n.º 9), na fase da decisão (artigo 220.º, n.º 1) e bem assim em sede de recurso (artigo 226.º, n.ºs 1 e 2).

II. A natureza inquisitória do processo tem repercussões cruciais em matéria de prova. Se, como resulta da lei, o instrutor está obrigado a averiguar os factos sujeitos à decisão legal, independentemente do contributo probatório das partes envolvidas no processo, então o arguido não tem de provar que é inocente da acusação que lhe é imputada, já que o ónus da prova dos factos constitutivos da infração disciplinar cabe sempre ao titular do poder disciplinar. Como tal, um *non liquet* em matéria de prova resolver-se-á em favor do trabalhador, por aplicação dos princípios da presunção da inocência e do *in dubio pro reo* (artigo 32.º, n.º 2, da CRP)¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Cf. artigos 115.º, n.º 1, e 119.º, n.º 2, *in fine*, do CPA.

¹⁶⁷ Cf. Acórdão do STA de 17/05/2001 (SANTOS BOTELHO), proc. 040528.

Concomitantemente, vigora, por regra, o princípio da prova livre ou da livre apreciação da prova (expresso no n.º 2 do artigo 119.º do CPA), segundo o qual o órgão instrutor tem liberdade para apurar e determinar como melhor entender os factos que sirvam de base à aplicação do direito, interpretando e avaliando as provas de harmonia com a sua própria convicção e experiência. Só não será assim se a lei estabelecer limites à apreciação direta dos factos pelo instrutor¹⁶⁸. Isso não quer dizer que a autonomia que lhe é concedida seja sinónimo de arbitrariedade ou de ausência de motivos de convicção, estando sempre subordinado à “finalidade de se obter o mais elevado grau de aproximação à verdade”, o que pressupõe a suficiência da prova recolhida para suportar a sua convicção quanto à veracidade dos factos e a fundamentação racional da decisão¹⁶⁹.

Em virtude disto, perguntar-se-á qual o grau de suficiência dos indícios apurados sobre a prática da infração disciplinar por parte do arguido que a lei exige para que este possa, num primeiro momento, ser acusado e, na fase final, condenado pela prática do ilícito. A resposta a esta questão é-nos dada pela jurisprudência, considerando-se que a condenação do arguido “não exige uma certeza absoluta, férrea ou apodítica da sua responsabilidade, bastando que os elementos probatórios coligidos a demonstrem segundo as normais circunstâncias práticas da vida e para além de uma dúvida razoável”¹⁷⁰. Sendo assim, a segurança na aplicação do direito sancionatório fica acautelada se a prova recolhida ao longo do processo legitimar uma convicção segura da materialidade dos factos imputados ao arguido – um “grau de convicção próximo da certeza”¹⁷¹.

Tendo isto em mente, se o instrutor não ficar convencido de que os factos constantes dos autos consubstanciam a prática de uma infração disciplinar por parte do trabalhador ou se constatar que não é possível reagir disciplinarmente contra a mesma (por exemplo, por inimputabilidade), deve elaborar o seu relatório final, que é remetido imediatamente com o respetivo processo à entidade que tiver mandado instaurar o procedimento, propondo o arquivamento (artigo 213.º, n.º 1). Na situação inversa (leia-se, se os indícios recolhidos apontarem de forma decisiva para a prática, pelo arguido, de uma infração disciplinar e se for possível efetivar a sua responsabilidade disciplinar pelo facto), deduz-se a acusação, (artigo 213.º, n.º 2), com o conteúdo referido no n.º 3 do artigo 213.º.

¹⁶⁸ Cf., por exemplo, o artigo 169.º do CPP.

¹⁶⁹ Cf. Acórdão do TCAN de 27/05/2010 (LINO RODRIGUES RIBEIRO), proc. 00102/06.0BEBRG.

¹⁷⁰ Cf. Acórdão do STA de 15/03/2012 (ADÉRITO SANTOS), proc. 0426/10.

¹⁷¹ Cf. Acórdãos do STA de 07/06/2005 (ROSENDO JOSÉ), proc. 0374/05, e de 07/01/2016 (FONSECA DA PAZ), proc. 0131/13. Analisando esta questão à luz do n.º 2 do artigo 283.º do CPP, PAULO SOUSA MENDES, *Lições de Direito Processual Penal*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 75-76.

As mesmas considerações valem, *mutatis mutandis*, para a entidade com competência para a decisão final em relação às conclusões do relatório final do instrutor (artigos 219.º, n.º 1, 220.º, n.º 1), sendo certo que a decisão só terá de ser fundamentada quando não concordante com a proposta formulada em tal relatório (artigo 220.º, n.º 4).

5.4. As garantias de audiência e defesa do arguido

I. O processo disciplinar, como processo sancionatório que é, deve assegurar “todas as garantias de defesa, incluindo o recurso”. É o que resulta do artigo 32.º, n.ºs 1 e 10, da CRP, que consagra assim um direito de ampla defesa por parte do arguido, noção reiterada no artigo 269.º, n.º 3, do texto constitucional. Em especial, é garantido ao arguido o direito do contraditório (artigo 32.º, n.º 5, da CRP), que consiste na prerrogativa que assiste às partes de “oferecerem provas para provarem as suas teses processuais e se pronunciarem sobre as alegações, as iniciativas, os atos ou quaisquer atitudes processuais de qualquer delas”¹⁷².

No que concerne ao direito administrativo, este direito de audiência e defesa constitui manifestação do princípio da participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito (artigos 267.º, n.º 5, da CRP e 12.º do CPA) e, mais genericamente, do princípio da colaboração da Administração com os particulares (artigo 11.º do CPA)¹⁷³.

Centrando-nos no processo disciplinar comum da LTFP, diremos que este imperativo dá origem à fase da defesa do trabalhador, ainda que as suas repercussões transcendam esta fase do processo, à semelhança do que vimos acontecer com o princípio do inquisitório. As garantias de defesa que aí podemos encontrar são fundamentalmente as seguintes:

Em primeiro lugar, o direito a ser ouvido, mais concretamente em audiência. Neste ponto, distinguem-se a audiência do trabalhador durante a fase da instrução, que é obrigatória a qualquer altura se tiver sido requerida pelo próprio (artigo 212.º, n.º 2), e a audiência prévia relativamente à decisão final do procedimento (artigo 121.º do CPA), que não é afastada por se estar diante de um processo especial que já contempla formas específicas de audição¹⁷⁴;

¹⁷² GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Processual Penal Português*, v. I – *Noções gerais, sujeitos processuais e objeto*, 7.ª ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2013, pp. 86-87.

¹⁷³ ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 396-397; FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, II, cit., pp. 292-293.

¹⁷⁴ Neste sentido, vide PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., pp. 606 e 622-623 e restante doutrina aí citada.

Em seguida, o direito de examinar o processo, expressão do artigo 268.º, n.º 1, da CRP. Sem prejuízo da natureza secreta do processo até à acusação, este pode ser facultado ao trabalhador, a seu requerimento, para exame, sendo admitida a passagem de certidões que se destinem à defesa dos seus interesses legalmente protegidos, desde que a sua requisição especifique os fins a que se destinam (artigo 200.º, n.ºs 1 e 3); a confidencialidade do processo vincula, ainda assim, o trabalhador a não divulgar o seu conteúdo, sob pena de ser responsabilizado disciplinarmente por tal comportamento, em novo procedimento (artigo 200.º, n.ºs 1, *in fine*, e 5). Depois da acusação, o artigo 216.º confere ao trabalhador ou a quem esteja encarregado do seu acompanhamento jurídico (artigos 215.º e 217.º) o direito de, a qualquer hora de expediente, consultar o processo tendo em vista a preparação da sua defesa.

Inteirando-se do processo, o arguido tem o direito de responder, por escrito, à acusação, devendo expor clara e concisamente os factos e razões constitutivas da sua defesa (artigos 214.º, n.º 1, e 216.º, n.º 4). O prazo que lhe seja fixado pelo instrutor para exercer o seu contraditório (artigo 214.º, n.ºs 1, 2 e 4) é *perentório*, razão pela qual o artigo 216.º, n.º 7, estatui que a falta de resposta à acusação no prazo marcado “vale como efetiva audiência do trabalhador, para todos os efeitos legais”. O preceito terá, no entanto, de ser conjugado com as decorrências do princípio do inquisitório: a falta de resposta não equivale a uma aceitação tácita do teor da acusação, similar à *ficta confetio* adveniente da revelia operante do réu na contestação em direito processual civil¹⁷⁵, pois cabe ao responsável pela direção do procedimento fazer prova dos factos integradores da infração disciplinar; a lei exige que a comprovação dos factos resulte da prova efetuada no procedimento, pelo que será irrelevante a atitude do arguido perante a acusação¹⁷⁶. À vista disso, o efeito útil do artigo 216.º, n.º 7, é tão só o de precluir o direito à invocação de qualquer nulidade processual decorrente da falta de audiência, nos termos do artigo 203.º, em virtude do não exercício de uma faculdade processual que assistia ao arguido¹⁷⁷.

Por último, o arguido pode contribuir para a descoberta da verdade material requerendo ao órgão competente que realize diligências de prova. Poderá fazê-lo na fase da instrução (artigo 212.º, n.º 3), na fase da defesa, junto com a resposta (artigos 216.º, n.º 6, e 218.º), na fase da decisão final, em audiência prévia (artigos 121.º, n.º 2, *in fine*, e 125.º do CPA) e mesmo em sede de recurso (artigo 226.º, n.º 1). A realização destas diligências pode ser

¹⁷⁵ Cf. artigo 567.º, n.º 1, do CPC.

¹⁷⁶ Cf. Acórdão do STA de 14/01/2016 (ANA PAULA PORTELA), proc. 01546/14.

¹⁷⁷ PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., p. 613.

legitimamente recusada por despacho devidamente fundamentado¹⁷⁸, ora do instrutor, ora do órgão decisor do recurso (órgão *ad quem*), consoante os casos. O fundamento da recusa não é idêntico em todos os momentos processuais: suficiência da prova produzida (artigos 212.º, n.º 4, e 218.º, n.º 3); manifesta impertinência ou desnecessidade das diligências requeridas (artigo 218.º, n.º 1); e inconveniência das diligências complementares pedidas pelo trabalhador (artigo 125.º do CPA). Em qualquer destes casos, e até por articulação com artigo 203.º, n.º 1, vemos que o critério orientador da recusa passará pela utilidade dos meios de prova solicitados para a descoberta da verdade material¹⁷⁹.

II. Onde o processo disciplinar comum da LTFP se separa verdadeiramente do processo especial do despedimento por facto imputável ao trabalhador dos artigos 352.º a 358.º do CT é no tocante às garantias de recorribilidade dos atos proferidos no procedimento.

Para começar, segundo o artigo 203.º, n.º 3, do despacho que indefira o requerimento de quaisquer diligências probatórias cabe recurso hierárquico ou tutelar para o respetivo membro do Governo, a interpor num prazo de cinco dias. Este sobe imediatamente nos próprios autos e considera-se procedente se não for indeferido expressamente nos 10 dias seguintes (n.º 4 do mesmo artigo).

Acresce que a recusa não fundamentada do despacho por parte do instrutor ou a ausência de interposição deste recurso configuram nulidades processuais insupríveis por omissão de diligências essenciais à descoberta da verdade (artigo 203.º, n.º 1)¹⁸⁰. De acordo com a jurisprudência do STA, a “nulidade insuprível” a que o preceito faz referência não é, na generalidade dos casos, uma nulidade absoluta, mas sim uma nulidade relativa, geradora de mera anulabilidade, o que significa que o processo será anulado a partir do momento em que ocorreu a omissão da formalidade essencial, estando o empregador público obrigado a refazê-lo a partir daí¹⁸¹. Isto porque se considera que o direito constitucional de audiência e defesa terá, em princípio, natureza meramente instrumental.

Já não será o caso, atribuindo-se natureza de direito fundamental à garantia de audiência e defesa do arguido, nos procedimentos disciplinares que terminem com a aplicação de penas de carácter expulsivo, por atingirem o cerne do direito à segurança no emprego. Por

¹⁷⁸ Cf. artigo 153.º do CPA.

¹⁷⁹ Pese embora a falta de menção expressa nesse sentido, também a impossibilidade prática da realização de tais diligências constitui naturalmente fundamento válido para a recusa. Assim, ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 373 e 381, nota 1504.

¹⁸⁰ PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., p. 591.

¹⁸¹ Cf. Acórdão do STA de 24/10/2002 (ADÉRITO SANTOS), proc. 044052, e restante jurisprudência aí citada.

consequente, se forem aplicáveis ao trabalhador as sanções disciplinares de despedimento ou demissão, a omissão de diligências essenciais para a descoberta da verdade acarreta a nulidade da decisão final (artigo 161.º, n.º 2, alínea *d*), do CPA).

Para além disso, o facto de o empregador na relação laboral pública ser o Estado ou uma pessoa coletiva pública (artigo 25.º, n.º 1) tem aqui implicações importantes.

Os atos proferidos no processo disciplinar são atos administrativos. Logo, o trabalhador visado no processo é também um “administrado” para efeitos do artigo 268.º, n.º 4, da CRP. A garantia de uma tutela jurisdicional efetiva aí prevista materializa-se assim no direito que assiste aos trabalhadores da Administração Pública de impugnar, perante a própria Administração, os atos lesivos dos seus direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos (vide o artigo 224.º, que nos remete para o CPA, mais concretamente para o disposto nos artigos 184.º e ss.), situação que é inevitável quando esteja em causa o afastamento definitivo do seu posto de trabalho, valendo aqui o que se acabou de dizer quanto à afetação do cerne do direito à estabilidade e segurança no emprego.

Deste modo, o estatuto jurídico do trabalhador que exerce funções públicas compreende a faculdade de fazer uso das garantias administrativas impugnatórias, tendo em vista a anulação de qualquer despacho ou decisão que não seja de mero expediente, proferidos no decurso do processo disciplinar, mediante recurso hierárquico ou tutelar, regulados em especial nos artigos 225.º a 228.º e em geral nos artigos 193.º a 199.º do CPA¹⁸².

Pretendendo impugnar a sanção disciplinar de que foi alvo, o trabalhador poderá ainda seguir a via judicial (artigo 224.º, *in fine*), observando-se o disposto nos artigos 50.º e ss. do CPTA (artigo 12.º), com as especificidades decorrentes do artigo 299.º relativamente às penas expulsivas.

O exposto contrasta com a situação do trabalhador privado, pois que a regularidade e licitude do seu despedimento “só pode ser apreciada por tribunal judicial” (artigo 387.º, n.º 1, do CT), ao que se junta o facto de o prazo de que dispõem os trabalhadores do Estado para impugnar judicialmente o despedimento ou a demissão ser consideravelmente mais extenso: *um ano*, a contar da data de produção dos efeitos da extinção do vínculo (artigos 223.º e 299.º, n.º 1), *vs.* *60 dias*, contados a partir da receção da comunicação de despedimento ou da data de cessação do contrato de trabalho, quando posterior (artigos 387.º, n.º 2, do CT e 98.º-C do CPT).

¹⁸² FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, II, cit., pp. 618 e ss.

À vista disso, damos este ponto por encerrado com a constatação de que também no que à extinção do vínculo por motivos disciplinares diz respeito é possível assinalar que o estatuto dos trabalhadores públicos é marcado por maiores garantias de proteção e defesa dos seus direitos.

5.5. Considerações sobre a fase da decisão final

Após a fase da defesa do trabalhador, o instrutor está incumbido da elaboração de um relatório final, “completo e conciso”¹⁸³, que deve conter a existência material das faltas, a respetiva qualificação jurídica e gravidade, importâncias que porventura haja a repor e o seu destino (o que nos encaminha para os exemplos-padrão tipificados nos artigos 186.º, alínea *k*) e 297.º, n.º 3, alínea *l*)), bem como a sanção disciplinar que entenda justa, isto é, proporcional à gravidades dos factos apurados (artigos 189.º e 219.º, n.º 1). Considerando a acusação insubsistente, este relatório é acompanhado de proposta de arquivamento dos autos (artigo 219.º, n.º 1, *in fine*).

No seguimento disto, o n.º 3 do artigo 219.º determina que o relatório seja remetido à entidade competente para a decisão final (artigo 197.º). Sem prejuízo de o decisor poder ordenar novas diligências ou solicitar ou determinar a emissão de parecer (artigo 220.º, n.ºs 1 a 3), a decisão final do procedimento consiste na concordância ou discordância das conclusões do relatório final, sendo que apenas neste último caso terá a decisão de ser fundamentada (artigo 220.º, n.º 4).

Ora, sendo a sanção disciplinar cuja aplicação é controvertida uma pena expulsiva (quer por ser a sanção alvitada pelo instrutor e assentida pelo órgão com competência para a aplicação de tal sanção, quer por ser a que o decisor final julgue mais adequada ao caso concreto – quando discorde do relatório final), impende, em princípio, sobre o titular do poder disciplinar o ónus acrescido de demonstrar o elemento objetivo da justa causa de despedimento ou demissão, pois, como é sabido, estas penas pressupõem um *plus* face ao conceito de infração disciplinar vertido no artigo 183.º, visto serem, simultaneamente, causas de extinção do vínculo de emprego público (artigos 289.º, n.º 1, alínea *c*), 287.º, n.º 2). Quer isto dizer que não basta a prova da prática da infração disciplinar pelo arguido.

¹⁸³ Os motivos aduzidos devem chegar para que se perceba o sentido da solução proposta pelo instrutor e o relatório deve ser sucinto, pois que um conteúdo desmesuradamente extenso colide com os princípios da desburocratização e da eficiência da ação administrativa, corolários do dever de boa administração (artigos 266.º, n.º 1, e 267.º, n.ºs 1 e 2, da CRP, e artigo 5.º do CPA), além de poder dificultar a sua apreensão pelo arguido, violando o seu direito de audiência (artigo 203.º, n.º 1).

Nos termos já analisados, a entidade empregadora pública só estará dispensada de provar que a conduta imputada ao trabalhador inviabiliza a prossecução do vínculo nos casos em que esta preencha, de entre os ilícitos típicos elencados no artigo 297.º, n.º 3, aqueles que, *per se*, já fazem um apelo consistente à cláusula geral de justa causa do n.º 1 do mesmo preceito, no sentido de que seja praticamente irrefutável a ilação de que a realização do tipo corresponde a um facto ilícito e culposos que, pela sua gravidade e consequências, torna inexigível a manutenção da concreta relação laboral pública¹⁸⁴. Esta presunção é, naturalmente, ilidível (artigo 350.º, n.º 2, do CC), pelo que, em tais cenários, cabe ao trabalhador fazer “prova em contrário”, demonstrando que a gravidade da infração por si praticada não provoca a quebra irremediável da relação de cooperação e confiança entre as partes e, portanto, que a viabilidade futura da relação jurídica não está comprometida (presunção *iuris tantum*).

A aplicação das sanções disciplinares de despedimento e demissão reveste-se ainda de especiais cuidados quando estejam em causa certas categorias de trabalhadores particularmente sensíveis, atendendo à sua situação pessoal ou paralaboral, como sucede no caso das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes, dos trabalhadores em gozo de licença parental (artigos 63.º e 64.º do CT, *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, alínea d)) e dos trabalhadores candidatos a corpos sociais das associações sindicais ou que exerçam ou tenham exercido funções nos mesmos corpos sociais há menos de três anos (artigo 317.º, n.º 3). Para sua proteção, a lei consagra uma presunção, igualmente ilidível, de ausência de justa causa, estando o empregador público onerado com o encargo de provar que o motivo invocado para o despedimento ou demissão não dissimula um “fundamento persecutório”¹⁸⁵.

Além disto, e com o mesmo objetivo, a eficácia da decisão final que atinja os prestadores de funções públicas referidos no n.º 1 do artigo 63.º do CT está condicionada pela emissão de parecer prévio da CITE¹⁸⁶, que é vinculativo, o que leva a que o parecer desfavorável só permita ao empregador público efetivar o seu afastamento definitivo após decisão judicial que reconheça a existência do motivo justificativo alegado (artigo 63.º, n.ºs 1 e 3 a 7, do CT).

Terá também de apresentar o processo, por cópia integral, à comissão de trabalhadores (artigos 314.º, n.º 2, e 320.º a 336.º) e, quando o trabalhador seja representante sindical, à associação sindical respetiva (artigos 314.º, n.º 2, e 337.º a 346.º), as quais podem juntar

¹⁸⁴ Cf. artigos 344.º, n.º 1, 349.º e 350.º, n.º 1, do CC.

¹⁸⁵ ROMANO MARTÍNEZ, *Direito do Trabalho*, cit., p. 990.

¹⁸⁶ Cf. artigo 3.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 76/2012, de 26 de março.

o seu parecer fundamentado (artigo 219.º, n.º 4), ainda que este não seja vinculativo¹⁸⁷. A remessa da decisão às estruturas de representação coletiva do trabalhador só não tem lugar se o próprio a ela se tiver oposto por escrito durante a fase instrutória (artigos 214.º, n.ºs 5 e 6, e 219.º, n.º 5), pois, tratando-se de uma sua garantia de defesa, poderá prescindir livremente da mesma.

Para finalizar este ponto, cumpre referir o denominado princípio da vinculação temática, espelhado no artigo 220.º, n.º 5, de onde decorre que a decisão final do procedimento se encontra estritamente limitada ao objeto do processo, composto pela acusação (que fixa o *thema decidendum*) e pela resposta do trabalhador. O preceito exceciona desta regra o conhecimento de factos que excluam, dirimam ou atenuem a responsabilidade disciplinar do trabalhador (por exemplo, a superveniente prescrição da infração disciplinar ou prova de qualquer das circunstâncias referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 190.º).

Desse modo, qualquer alargamento do objeto processual por forma a cobrir mutações na descrição dos factos submetidos ao procedimento importa a reelaboração da acusação e a concessão de novo período de defesa ao trabalhador¹⁸⁸. Pelo contrário, uma interpretação conforme ao artigo 216.º, n.º 5, parece sugerir que a descoberta de infrações estranhas à acusação (“factos totalmente independentes” do processo em curso¹⁸⁹) não pode motivar aditamentos à acusação, pelo que, em tais casos, não restará outra alternativa que não a de se encetar novo procedimento disciplinar¹⁹⁰.

6. Os efeitos da extinção do vínculo por motivos disciplinares

A última problemática que abordaremos prende-se com os efeitos que advêm da extinção do vínculo de emprego público assente em motivos disciplinares. Antes de passarmos ao exame dos mesmos, importa esclarecer que a estruturação deste ponto reflete a distinção entre efeitos que resultam, em geral, da cessação do vínculo e efeitos que pressupõem a declaração de invalidade da pena expulsiva aplicada, ou seja, aos quais só há lugar quando o despedimento ou a demissão sejam ilícitos. A segunda secção iniciar-se-á, pois, com a exposição dos fundamentos de ilicitude destas sanções disciplinares.

¹⁸⁷ Defendendo a não vinculatividade deste parecer perante o artigo 356.º, n.º 5, do CT, vide FURTADO MARTINS, *op. cit.*, pp. 227-228 e ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., p. 987.

¹⁸⁸ Assim, ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., p. 391.

¹⁸⁹ PAULO SOUSA MENDES, *Lições*, cit., p. 147.

¹⁹⁰ PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., p. 613.

6.1. Efeitos gerais decorrentes do despedimento ou demissão

I. Partindo do primeiro conjunto de casos, há que ter em consideração que a cessação da relação jurídico-laboral constitui fonte de deveres tanto para o empregador público como para o trabalhador.

No que diz respeito à entidade empregadora, sublinhamos os seguintes deveres:

i. Dever de saldar os créditos devidos em consequência da própria cessação do vínculo, relativos à retribuição de férias e respetivo subsídio (artigo 245.º do CT, *ex vi* do artigo 126.º, n.º 1), assim como ao subsídio de Natal correspondente ao ano em que se deu a extinção da relação jurídica (artigo 151.º, n.º 1, alínea b));

ii. Dever de entregar ao trabalhador um certificado de trabalho, que deve indicar as datas de admissão e saída, além do cargo ou cargos que desempenhou na entidade em questão (artigo 290.º, n.ºs 1 e 2); e

iii. Por último, o dever de fornecer ao trabalhador outros documentos destinados a fins oficiais, designadamente os previstos na legislação de proteção social (n.º 3 do artigo 290.º).

No que se refere ao trabalhador, cumpre destacar o dever de devolução ao empregador dos instrumentos de trabalho e quaisquer outros objetos que sejam pertença deste, ao que acresce a cominação da responsabilidade civil do trabalhador, nos termos gerais (artigos 483.º e ss. do CC), pelos danos causados como decorrência do incumprimento deste dever (artigo 290.º, n.º 4).

Para além disso, tem-se admitido a pós-eficácia de alguns deveres que incorriam sobre as partes (em especial, sobre o trabalhador) na pendência do vínculo de emprego público, como por exemplo o dever de sigilo, atualmente inferido do dever de informação (artigo 73.º, n.º 6, *in fine*), que se pode definir como a obrigação de “guardar segredo profissional relativamente aos factos de que tenha conhecimento em virtude do exercício de funções públicas e que não se destinem a ser do domínio público” (cf. artigo 3.º, n.º 4, alínea e), do Decreto-Lei n.º 24/84)¹⁹¹.

Na mesma linha, a lei prevê também a possibilidade de as partes celebrarem o chamado *pacto de não concorrência*, ficando o trabalhador vinculado ao dever de não concorrência por um período de até dois ou três anos, consoante a natureza da atividade desempenhada

¹⁹¹ Para mais desenvolvimentos, vide ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 254-256 e RAQUEL ALVES, *op. cit.*, pp. 155-159.

e o nível de acesso a informação particularmente sensível no plano da concorrência (n.ºs 2 e 5 do artigo 77.º).

II. Analisados os deveres provenientes do despedimento ou demissão para cada uma das partes, centrar-nos-emos no efeito descrito no n.º 4 do artigo 182.º. De acordo com a parte final deste preceito, a aplicação das penas disciplinares expulsivas gera a impossibilidade de o trabalhador vir, no futuro, a exercer funções públicas em órgão ou serviço que exija condições de dignidade e confiança idênticas às requeridas no posto de que aquele foi despedido ou demitido. Esta proibição terá, pois, natureza relativa, não se interditando a constituição futura de nova relação jurídica de emprego público para o exercício de outras e distintas funções¹⁹².

Todavia, nos casos em que haja efetivamente lugar à proibição, deve dizer-se que esta não poderá ter uma duração ilimitada ou indefinida (*ad eternum*), sob pena de violação da própria Constituição (artigo 30.º, n.º 1, da CRP), razão pela qual se deve entender que a reabilitação do trabalhador terá como efeito necessário a cessação da incapacidade de este voltar a ser readmitido no exercício de (quaisquer) funções públicas (n.º 4 do artigo 240.º)¹⁹³.

A reabilitação pode, nos casos de despedimento ou demissão, ser requerida decorridos três anos desde a aplicação da sanção respetiva (artigo 240.º, n.º 3, alínea *d*)). No entanto, é importante enfatizar que a concessão da mesma não significa que o trabalhador tenha o direito de, por esse facto, restabelecer o vínculo de emprego público por si previamente constituído (n.º 5 do mesmo artigo). Assim, o seu eventual reingresso na função pública estará sempre condicionado pela sua candidatura a novo procedimento concursal (artigos 30.º e ss, além do n.º 2 do artigo 47.º da CRP).

6.2. Efeitos da invalidade do despedimento ou da demissão

6.2.1. Considerações prévias; a ilicitude da sanção disciplinar expulsiva

Porque se firmam na declaração de invalidade da sanção disciplinar expulsiva decretada pelo empregador público, a produção de qualquer dos efeitos previstos nos artigos 300.º a 302.º depende da verificação de algum dos fundamentos de ilicitude do despedimento ou da demissão e da impugnação, com sucesso, da pena aplicada em concreto.

Relativamente aos fundamentos da ilicitude, estranhámos o facto de a LTFP não conter uma disposição semelhante à que consta dos artigos 381.º e 382.º do CT, ainda para mais

¹⁹² PAULO VEIGA E MOURA/CÁTIA ARRIMAR, *Comentários...*, cit., pp. 536-538.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 652; ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 509-512.

quando o antigo RCTFP elencava, no seu artigo 271.º, um conjunto de situações nas quais se devia considerar o despedimento ilícito.

Seja como for, constituem causas de invalidade:

- i. O afastamento do trabalhador que se deva a motivos políticos, ideológicos, étnicos ou religiosos¹⁹⁴;
- ii. Falta ou improcedência da situação de justa de causa convocada pelo empregador público¹⁹⁵;
- iii. Preterição do procedimento disciplinar exigido para a efetivação do despedimento ou da demissão¹⁹⁶⁻¹⁹⁷;
- iv. Decurso de algum dos prazos prescricionais extintivos da responsabilidade disciplinar do trabalhador¹⁹⁸; e
- v. Invalidade do procedimento disciplinar (artigo 203.º).

Já nos referimos brevemente ao tema da impugnação da sanção disciplinar expulsiva no ponto 5.4.II., pelo que para aí remetemos quaisquer considerações adicionais.

6.2.2. Indemnização pelos danos, patrimoniais e não patrimoniais, sofridos

O primeiro dos efeitos de que daremos conta é a obrigação de indemnizar o trabalhador por todos os danos, patrimoniais e não patrimoniais, sofridos por este como consequência do despedimento ou da demissão declarados inválidos (artigo 300.º, n.º 1, alínea *a*)).

Note-se que esta obrigação não se confunde nem com a indemnização fundada na perda dos salários intercalares (n.º 2 do artigo 300.º), nem com a indemnização em substituição da reintegração (artigo 301.º). Destina-se a compensar os demais prejuízos causados ao trabalhador, contanto que este consiga demonstrar a sua existência e o nexo causal relativamente à sanção expulsiva ilícita, solução que resultaria já do regime geral da obrigação de indemnizar, constante dos artigos 562.º e ss. do CC¹⁹⁹.

6.2.3. Reconstituição da situação jurídico-funcional atual hipotética

Invalidada a sanção disciplinar, o expediente que melhor permite assegurar a colocação do lesado em situação idêntica à da ausência da lesão é, sem dúvida, a condenação do

¹⁹⁴ Cf. artigo 271.º, alínea *b*), do RCTFP.

¹⁹⁵ Cf. artigo 271.º, alínea *c*), do RCTFP.

¹⁹⁶ Cf. artigo 271.º, alínea *a*), do RCTFP.

¹⁹⁷ Aqui se incluindo a inobservância da exigência de pedido de parecer prévio à CITE, quando a ele haja lugar (artigos 63.º, n.º 1, do CT e 3.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 76/2012, de 26 de março).

¹⁹⁸ *Supra*, pp. 71.

¹⁹⁹ Assim, a propósito do artigo 389.º, n.º 1, alínea *a*), do CT, MENEZES LEITÃO, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 467-468, e ROMANO MARTÍNEZ, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 1013-1015.

órgão ou serviço responsável no dever de reconstituir a “situação jurídico-funcional atual hipotética do trabalhador” (cf. o artigo 300.º, n.º 1, alínea *b*), mas também o artigo 173.º, n.º 1, do CPTA).

Sendo este um conceito indeterminado, coloca-se a questão de saber qual será o seu conteúdo exato. Para tal, teremos de atentar no n.º 4 do artigo 173.º do CPTA, de onde se retira que, regra geral, a reintegração do trabalhador apenas dá lugar ao posicionamento “em lugar ou posto de trabalho vago e na categoria igual ou equivalente” àquela em que este deveria ter sido colocado não fora o seu afastamento do exercício de funções ou, “não sendo isso imediatamente possível, em lugar ou posto de trabalho a criar no quadro ou mapa de pessoal da entidade onde vier a exercer funções”. O mapa de pessoal é elaborado anualmente pelas entidades públicas, tendo em conta as atividades, de carácter permanente ou temporário, a desenvolver durante a sua execução, e deve conter a indicação do número de postos de trabalho de que carecem para satisfazer as respetivas atribuições (n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º).

Quer isto dizer que o retorno à categoria não é sinónimo da recolocação do trabalhador nas mesmas tarefas que vinha desenvolvendo até então, pois, como esclarece o artigo 173.º, n.º 4, do CPTA, pode dar-se o caso de, entretanto, se ter constituído uma situação jurídica incompatível com a manutenção do anterior lugar ou posto de trabalho (leia-se, se já tiver havido lugar ao provimento do cargo deixado vago pelo despedimento ou pela demissão declarados inválidos)²⁰⁰.

Outro ponto que merece a nossa atenção prende-se com o facto de, nos termos do artigo 301.º, o trabalhador poder optar, até à data da decisão judicial, por uma indemnização em substituição da reintegração (n.º 1). O *quantum* indemnizatório será fixado pelo tribunal de acordo com o estabelecido nos n.ºs 2 a 4 do mesmo artigo, variando em função do valor da retribuição auferida e do grau da ilicitude da sanção aplicada, dentro de uma moldura legal atinente à sua antiguidade no exercício de funções públicas: “entre 15 a 45 dias por cada ano completo ou fração do exercício de funções públicas”, contabilizando-se como tal o tempo decorrido desde a data de produção de efeitos da sanção disciplinar expulsiva até ao trânsito em julgado da decisão.

Repare-se, ainda assim, que, ao contrário do que sucede no direito laboral privado (artigo 392.º do CT), não foi aqui consagrada qualquer possibilidade de o empregador se opor à reintegração (*supra*, p. 26), circunstância que constitui também um corolário do direito a

²⁰⁰ ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., pp. 618-621.

uma segurança acrescida no emprego por parte dos trabalhadores que exercem funções públicas e que torna redundante a remissão para o n.º 8 do artigo 63.º do CT.

6.2.4. Salários intercalares ou de tramitação

Sendo o trabalhador punido com sanção de natureza expulsiva, este fica, como é natural, desobrigado do dever principal de prestar, pelo que, cessando o exercício das suas funções, deixa de auferir o respetivo vencimento (artigo 145.º, n.º 4). Ora, caso a decisão punitiva venha a ser declarada inválida, há que reintegrar a esfera jurídica do trabalhador da perda correspondente²⁰¹.

A lei estabelece, por isso mesmo, que o trabalhador terá direito a receber as retribuições que deixou de auferir desde a data de produção de efeitos do ato de aplicação da sanção até ao trânsito em julgado da decisão judicial (artigo 300.º, n.º 2) – aquilo que a doutrina apelida de *salários intercalares ou de tramitação*²⁰² –, independentemente de ter optado, ou não, pela reconstituição da situação jurídico-funcional atual hipotética.

Esta disposição conhece, contudo, três exceções:

i. As importâncias (máxime, rendimentos de trabalho, subordinado ou autónomo) que o trabalhador tenha auferido na sequência do despedimento ou da demissão são deduzidas ao montante dos salários intercalares se se verificar uma incompatibilidade objetiva entre aquelas e a situação profissional do trabalhador, caso o seu vínculo estivesse em execução (artigo 300.º, n.º 3, alínea *a*)), designadamente por força da proibição de acumulação de funções regulada nos artigos 19.º a 24.º;

ii. O montante do subsídio de desemprego auferido, se for o caso, pelo trabalhador deve ser entregue, pelo empregador público, à segurança social (artigo 300.º, n.º 3, alínea *b*));

iii. Por fim, se o trabalhador tardar mais de 30 dias a encetar a impugnação judicial do despedimento ou demissão, não lhe serão devidas as retribuições vencidas entre a data da produção dos efeitos da extinção do vínculo e os 30 dias anteriores à proposição da ação (artigo 300.º, n.º 3, alínea *c*)).

²⁰¹ ANA FERNANDA NEVES, *O direito disciplinar...*, cit., p. 617.

²⁰² Entre outros, FURTADO MARTINS, *op. cit.*, pp. 482 e ss.; MENEZES LEITÃO, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 466-467; ROMANO MARTÍNEZ, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 1015 e ss.; e ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Tratado...*, II, cit., pp. 1013 e ss.

6.2.5. Regras especiais

São ainda instituídas regras especiais para a invalidade da sanção disciplinar expulsiva que tenha atingido trabalhadores com contrato de trabalho a termo ou trabalhadores que façam parte de estruturas de representação coletiva.

Em relação aos primeiros, o artigo 302.º determina que a entidade empregadora estará obrigada ao pagamento de uma compensação que não pode ser inferior às remunerações que o trabalhador teria direito a receber até à verificação do termo, certo ou incerto, do contrato ou até ao trânsito em julgado da decisão judicial, se posterior àqueles termos, e que o trabalhador deve ser reintegrado caso o trânsito em julgado da decisão do tribunal ocorra antes da verificação do termo certo ou incerto (n.º 2, alínea *b*)).

Quanto aos segundos, dispõe o n.º 6 do artigo 317.º que terão o direito de optar entre a reintegração no órgão ou serviço e uma indemnização calculada nos termos da LTFP (a do artigo 301.º) ou estabelecida em IRCT (proémio do n.º 1 do artigo 355.º: “para além de outras matérias previstas na presente lei [...]”), ressalvando-se que em nenhum destes casos o montante indemnizatório pode ser inferior à remuneração base correspondente a seis meses.

Conclusões

Finda esta análise, as principais conclusões a que chegámos foram as seguintes:

A Constituição não isenta os trabalhadores da Administração Pública da aplicação de causas objetivas para o despedimento. O direito à estabilidade e segurança no emprego, vertido no artigo 53.º da CRP, não pode ser interpretado no sentido de conferir um direito vitalício ao posto de trabalho, pois terá necessariamente de ser harmonizado com o princípio da prossecução do interesse público e com o dever de boa administração a ele conexo, no sentido de ser legítima a restrição a tal direito fundamental que se traduza numa gestão eficiente e racional das disponibilidades financeiras e recursos humanos do Estado.

O mesmo princípio da prossecução do interesse público dita, porém, que a efetivação da dissolução do vínculo só seja possível com o frustrar de toda e qualquer possibilidade de aproveitamento das capacidades ou potencialidades de certo trabalhador para satisfazer utilidades públicas. Este princípio acaba, assim, por ser não apenas fundamento objetivo para extinção do vínculo de emprego público, mas igualmente para a sua manutenção.

A reforma operada pelo recém-aprovado Regime da Valorização Profissional, porquanto se traduziu na eliminação total dos despedimentos de feição objetiva no direito da função pública, representa uma opção profundamente questionável do ponto de vista jurídico. O funcionamento eficaz e eficiente da máquina do Estado reclama a possibilidade de o empregador público afastar trabalhadores que se revelem terminantemente supérfluos, mesmo depois da sua colocação em processos especificamente vocacionados para um aproveitamento racional dos recursos humanos da Administração Pública.

Assim, embora a Constituição não o imponha, o direito infraconstitucional atualmente em vigor dá origem a uma garantia de estabilidade e segurança no emprego público que transcende de modo claro o sentido comumente aceite do artigo 53.º da CRP, em termos que, segundo se crê, contrariam injustificadamente os princípios da igualdade e da prossecução do interesse público.

Quanto à extinção do vínculo de emprego público por motivos disciplinares, vemos que para além de algumas nuances, relacionadas com a própria natureza da entidade empregadora, o despedimento disciplinar e a demissão (que, repare-se, não apresentam qualquer diferença de regime entre si) não se distinguem do despedimento por facto imputável ao trabalhador no direito laboral privado.

Antes pelo contrário, no que se refere aos fundamentos subjetivos de extinção do vínculo, acabamos por concretizar a noção de justa causa disciplinar com recurso às disposições correspondentes do CT e às considerações tecidas a esse propósito pela jurisprudência e doutrina do direito do trabalho. Em síntese, a exigência da inviabilização da manutenção do vínculo em resultado da infração disciplinar do trabalhador estará preenchida nos casos em que a subsistência da relação funcional esteja irremediavelmente comprometida, não sendo razoável exigir do empregador público a sua continuidade, por força da quebra da relação de cooperação e confiança que deve mediar a prestação de trabalho subordinado.

Também no que se refere ao procedimento disciplinar e efeitos da pena expulsiva, pouco haverá a acrescentar. A circunstância de a entidade empregadora ser o Estado ou outra pessoa coletiva pública, com a responsabilidade acrescida que isso acarreta, repercute-se em maiores garantias de recorribilidade dos atos lesivos da esfera jurídica do trabalhador público, pois tem ao seu dispor as garantias administrativas impugnatórias e não apenas a via judicial, e na impossibilidade de o empregador público se opor à reintegração do trabalhador no caso de o despedimento ou a demissão serem julgados inválidos.

Em tudo o mais, a situação dos prestadores de funções públicas não se distingue assinalavelmente da dos trabalhadores do setor privado.

Bibliografia

- ALVES, Raquel
– *A cessação da relação jurídica de emprego público*, tese de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015.
- AMARAL, Diogo Freitas do
– *Curso de Direito Administrativo*, v. I, 4.^a ed., Coimbra, Almedina, 2015.
– *Curso de Direito Administrativo*, v. II, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, 2016.
- CANOTILHO, José Gomes/MOREIRA, Vital
– *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. I, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007.
- CARVALHO, Américo Taipa de
– *Direito Penal - Parte Geral: questões fundamentais, teoria geral do crime*, 2.^a ed., reimp. Coimbra, Coimbra Editora, 2014.
- CORDEIRO, António Menezes
– “Da constitucionalidade das comissões de serviço laborais”, in *RDES*, a. 33, n.ºs 1/2, 1991, pp. 129-148.
– *Manual de Direito do Trabalho*, reimp., Coimbra, Almedina, 1997.
– *Tratado de Direito Civil Português*, v. II – *Direito das Obrigações*, t. IV, Coimbra, Almedina, 2010.
- FERNANDES, António Monteiro
– “A justa causa de despedimento entre a Constituição e a lei: notas de um ‘check-up’ periódico”, in João Pena dos REIS (coord.), *A cessação do contrato de trabalho: aspetos substantivos*, Centro de Estudos Judiciários, 2014, pp. 17-60. Disponível em:
http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/trabalho/a_cessacao_do_contrato_de_trabalho_aspetos_subst_antivos_mar_2014.pdf (acesso em 17 de março de 2018).
– *Direito do Trabalho*, 17.^a ed., Coimbra, Almedina, 2014.
- LEITÃO, Luís Menezes
– *Direito das Obrigações*, v. II – *Transmissão e extinção das obrigações, não cumprimento e garantias de crédito*, 8.^a ed., Coimbra, Almedina, 2011.
– *Direito do Trabalho*, 4.^a ed., Almedina, Coimbra, 2014.
- MADURO, Luís Miguel/CABRAL, Margarida
– “Segurança no emprego”, in *RJAADF*, n.º 15, 1991, pp. 49-70.
- MARTÍNEZ, Pedro Romano
– *Direito do Trabalho*, 7.^a ed., Coimbra, Almedina, 2015.
– “Trabalho e direitos fundamentais: compatibilização entre a segurança no emprego e a liberdade empresarial”, in Jorge MIRANDA (coord.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, v. III, Coimbra Editora, 2011, pp. 241-285.
- MARTINS, Alda
– “A laborização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego”, in *Julgar*, n.º 7, 2009, pp. 163-184.
- MARTINS, Pedro Furtado
– *Cessação do Contrato de Trabalho*, 4.^a ed., Cascais, Principia, 2017.
- MEDEIROS, Rui / SILVA, Jorge Pereira da
– “Segurança no emprego de trabalhadores em funções públicas: a tutela reforçada dos trabalhadores com nomeação definitiva segundo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 474/2013”, in *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, v. III, Universidade Católica Editora, 2015, pp. 413-440.
- MENDES, Paulo de Sousa
– *Lições de Direito Processual Penal*, Coimbra, Almedina, 2015.
- MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui
– *Constituição Portuguesa Anotada*, v. I, 2.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

MOURA, Paulo Veiga e
– *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011.

MOURA, Paulo Veiga e/ARRIMAR, Cátia
– *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

NEVES, Ana Fernanda
– “O contrato de trabalho na Administração Pública”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano: no centenário do seu nascimento*, v. I, Coimbra Editora, 2006, pp. 81-151.
– “Os «desassossegos» de regime da função pública”; in *RFDUL*, v. XLI, n.º 1, 2001, pp. 46-69.
– “O Direito da Função Pública”, in Paulo OTERO/Pedro GONÇALVES (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, v. IV, Coimbra Editora, 2010, pp. 359-565.
– *O direito disciplinar da função pública*, v. II, tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008.

NOVAIS, Jorge Reis
– *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, 1.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2012.
– *Direitos Sociais*, 1.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010.
– *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

PIRES, Miguel Lucas
– *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas Anotada e Comentada*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2016.
– *Será mesmo inadmissível «despedir funcionários públicos»?* , Coimbra, Almedina, 2014.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma
– “Intersecção entre o Regime da Função Pública e o Regime Laboral”, in *ROA*, a. 62, v. II, 2002, pp. 439-466.
– *Tratado de Direito do Trabalho*, t. I, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, 2012.
– *Tratado de Direito do Trabalho*, t. II, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2014.

SILVA, Germano Marques da
– *Direito Processual Penal Português*, v. I – *Noções gerais, sujeitos processuais e objeto*, 7.^a ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2013.

SOUSA, Miguel Teixeira de
– *Introdução do Direito*, Coimbra, Almedina, 2012.

VIANA, Cláudia
– “Contrato de trabalho em funções públicas: privatização ou publicização da relação jurídica de emprego público?”, in Jorge MIRANDA (coord.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, v. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 277-304.

XAVIER, Bernardo
– *Curso de Direito do Trabalho*, 2.^a ed., reimp., Lisboa, Verbo, 1999.